

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA QUESTION ET L'INTERPELLATION

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue le mardi 26 Octobre 1909, à 1 heure 1/2

PAR

JOSEPH DUBUC

AVOCAT

Président : M. CHAVEGRIN, professeur.

*Suffragants : { MM. CHENON, professeur.
 GEOUFFRE DE LAPRADELLE, professeur.*

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, RUE SOUFFLOT, 13

1909

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA QUESTION ET L'INTERPELLATION

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue le mardi 26 Octobre 1909, à 1 heure 1/2

PAR

JOSEPH DUBUC

AVOCAT



Président : M. CHAVEGRIN, professeur.

Suffragants : { MM. CHENON, professeur.
GEOUFFRE DE LAPRADELLE, professeur.

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, RUE SOUFFLOT, 13

—
1909



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

Bien que la QUESTION et L'INTERPELLATION puissent exister dans les gouvernements représentatifs simples, ce n'est, en réalité, que dans les gouvernements parlementaires qu'elles acquièrent leur plein et entier développement. Ceci s'explique par les différences essentielles qui séparent ces deux types de gouvernements. Aussi n'est-il pas sans intérêt, au début même de notre étude, d'en rappeler les traits caractéristiques, sans, pourtant, y insister plus qu'il ne convient.

Au premier abord, les analogies frappent plus que les différences. Ce sont les mêmes éléments constitutifs que nous retrouverons de part et d'autre, un Monarque ou un président de la République, une assemblée législative composée d'une ou de deux Chambres, issues plus ou moins directement de la nation, enfin un ministère formé d'hommes choisis par le chef du pouvoir exécutif et entre lesquels sont répartis les différents départements.

Le gouvernement représentatif pur et simple et le

gouvernement parlementaire peuvent, d'ailleurs, revêtir aussi bien la forme d'une république que d'une monarchie, et tous deux impliquent, bien qu'à des degrés divers, la séparation des pouvoirs.

Mais là s'arrêtent les ressemblances, et pour peu que nous pénétrions dans le fonctionnement de ces gouvernements, nous ne tardons pas à constater des différences profondes, qui font qu'il n'est pas possible de les confondre.

Tandis que dans le gouvernement représentatif simple les ministres nous apparaissent comme des hommes de confiance du chef du pouvoir exécutif, choisis librement par lui et révocables par lui, dans le gouvernement parlementaire ces ministres sont avant tout les hommes du parlement. Ils sont bien nommés par le chef du pouvoir exécutif, mais ils doivent être choisis par lui dans la majorité parlementaire ; et le jour où ils ont perdu la confiance du parlement, ils ont le devoir de se retirer sans attendre qu'il les y contraigne.

Le ministère, qui est un rouage secondaire dans les gouvernements représentatifs, est la pièce essentielle du régime parlementaire. Il sert de trait d'union entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Le rôle important qu'il joue dans le gouvernement tient à la responsabilité qui lui incombe. Cette responsabilité se présente sous un triple aspect, *responsabi-*

lité civile, responsabilité pénale, responsabilité politique.

Quant à l'irresponsabilité même du souverain, elle se rattache à une conception différente selon qu'il s'agit d'une monarchie ou d'une république. Dans une monarchie, comme cette monarchie est fondée sur l'hérédité, il paraît difficile de rendre le monarque responsable d'un acte illégal ou funeste au pays, parce qu'en agissant ainsi on précipiterait le pays dans l'anarchie et la révolution. La vieille maxime du droit monarchique anglais est toujours vraie : « *The King can do no wrong. Le Roi ne peut mal faire.* » Du moment que le roi ne peut pas mal faire, il est irresponsable et sa personne est inviolable.

Dans une république, la situation est différente ; le président, chef de l'exécutif, n'est plus protégé par le principe de l'hérédité, et il ne semble pas illogique qu'il soit mis en accusation devant la nation avant l'expiration de ses pouvoirs ; toutefois cette mesure, d'une gravité exceptionnelle, pouvant entraîner des troubles et mettre la vie du pays en danger, ne doit être employée que dans les cas extrêmes.

Dans le but de concilier le principe de l'inviolabilité du souverain avec le respect de la souveraineté nationale, les Anglais, d'abord, la plupart des autres peuples, ensuite, ont transporté la responsabilité du gouvernement du roi aux ministres, et l'on a pu dire

avec raison que la base même du régime parlementaire est la responsabilité ministérielle.

Tel se présente à nous le gouvernement parlementaire.

De l'irresponsabilité du souverain, de la responsabilité du ministère découlent des conséquences importantes sur lesquelles nous aurons à revenir au cours de notre étude, mais qu'il est bon de signaler dès à présent :

1° Les ministres sont, en principe, membres des assemblées législatives.

2 Ils constituent un Cabinet qui doit être *solidaire* et *homogène*.

3° En cas de désaccord entre le ministère et le parlement, le chef du pouvoir exécutif, roi ou président de la République, peut, en observant certaines conditions dissoudre le parlement et en appeler au pays. Cette consultation une fois faite, il est tenu de s'incliner devant la volonté de la nation.

Les choses nous apparaissent différemment dans le gouvernement représentatif simple. Ici, il n'y a pas à proprement parler de *Cabinet*. L'administration ne fonctionne pas comme un bloc. Elle est un groupe de personnes dont chacune dépend individuellement du souverain. Le ministère n'est pas solidaire, et il n'est pas indispensable qu'il soit homogène. Une même personne ne peut à la fois être ministre et

membre des Chambres. *Les ministres n'ont pas droit d'entrée dans les Chambres.* Ils sont irresponsables politiquement parlant.

Rien ne paraît, donc, plus dissemblable que les gouvernements représentatifs et les gouvernements parlementaires. Pourtant il ne faudrait pas croire que les différences que nous avons signalées entre eux et qui sont aujourd'hui bien nettes et bien tranchées aient toujours existé. A nous en tenir à la France, le gouvernement parlementaire, dans sa forme actuelle, remonte à une date relativement récente. Il est le produit d'une longue évolution qu'il nous paraît inutile de retracer ici et qui est consacrée d'une façon définitive dans la Constitution de 1875 dans ses quatre traits principaux, l'entrée des ministres dans les Chambres, la responsabilité ministérielle, l'homogénéité du ministère, le droit de dissolution. Pourtant il présente encore bien des points obscurs insuffisamment dégagés. Un des principaux est relatif à la responsabilité ministérielle vis-à-vis du Sénat mise en mouvement par l'interpellation.

Aujourd'hui, semble-t-il, l'évolution du régime parlementaire est achevée. Ce régime a été accepté par un grand nombre de pays mais il n'apparaît pas partout avec les mêmes caractères. Il s'est adapté aux mœurs politiques de chaque pays et à son génie

propre, selon la pensée si juste de Vitrolles au commencement du XIX^e siècle :

« J'étais convaincu que toute constitution écrite fut-elle calculée avec génie n'a de valeur, d'efficacité et de durée qu'autant qu'elle s'adapte à l'état social du peuple qu'elle est destinée à régir ; hors de là, la loi fondamentale est une pure fiction qui ne renferme point en elle sa raison d'être. »

Le pays où il a le mieux réussi est l'Angleterre ; les représentants des partis se présentent devant la nation avec un programme uniforme, et, dès la réunion du parlement, le parti qui a la majorité porte son chef, appelé *leader*, à la tête du gouvernement. Ce leader devient alors le véritable détenteur du pouvoir presque absolu qui le rend plus puissant, peut-être, que les monarques les plus omnipotents, bien que depuis quelque temps, par suite du relâchement de la cohésion dans les partis et surtout par suite de l'augmentation de ces partis eux-mêmes, l'on puisse constater dans l'autorité dont il dispose une diminution assez sensible.

En France, le régime parlementaire a été interrompu à diverses reprises dans son essor, et son caractère s'en est ressenti. Son expérience n'est pas comparable à l'expérience anglaise, et s'il fonctionne d'une façon relativement satisfaisante depuis plus de trente ans, il ne présente ni la même pureté de

traits, ni peut-être la même stabilité que chez nos voisins. Toutefois il a résisté victorieusement jusqu'à ce jour aux attaques dont il a été l'objet, et il est si bien entré dans nos mœurs que son remplacement paraît impossible.

En Belgique où le roi dispose d'une réelle influence sur les ministres, le gouvernement parlementaire n'a pas non plus le caractère harmonieux qu'il offre en Angleterre. Il en est de même, d'une façon plus marquée, encore, en Espagne et en Italie, où par suite de la fréquence de l'intervention royale dans les affaires du Cabinet, et de l'absence à peu près complète de partis politiques, il n'a pas produit tous les bons résultats qu'on pouvait en espérer.

Les pays qui sont restés fidèles au système représentatif simple sont en Amérique les Etats-Unis et les Républiques du Centre et du Sud qui ont calqué leur Constitution sur celle des Etats-Unis ; en Europe l'Etat fédéral Suisse, l'Empire Allemand et la plupart des Etats particuliers qui le composent.

Etant données les transformations successives du régime parlementaire, et les aspects différents sous lesquels il se présente à nous suivant les pays, il n'est pas surprenant que le droit de question et le droit d'interpellation qui en garantissent le fonctionnement régulier aient aussi subi des modifications importan-

tes dans le temps et dans l'espace. C'est à l'étude de ces modifications que nous nous attacherons, en limitant notre étude à l'Angleterre, berceau du régime parlementaire, et à notre propre pays.

CHAPITRE PREMIER

Moyens de contrôle du Législatif sur l'Exécutif.

Avant d'aborder notre sujet, il est nécessaire de présenter quelques observations sur les moyens de contrôle du législatif sur l'exécutif.

Une des conséquences les plus importantes du régime parlementaire est de rendre les ministres politiquement et solidairement responsables de la politique du gouvernement devant les Chambres.

Le caractère solidaire de cette responsabilité s'explique par cette considération que les actes intéressant la politique générale, étant décidés par le cabinet tout entier, il est naturel que les conséquences en rejaillissent contre le cabinet tout entier. Au contraire, les actes qui ne concernent qu'un département ministériel déterminé, et qui n'ont été proposés au chef de l'Etat que par un ministre, entraînent non pas la responsabilité solidaire du cabinet mais la responsabilité individuelle de leur auteur.

Dans les deux cas il s'agit bien d'une responsabilité

purement politique qui se distingue nettement de la responsabilité civile et de la responsabilité pénale, mais elle n'entraîne pas les mêmes conséquences. Dans le premier, le cabinet mis en échec doit donner sa démission tout entier ; dans le second, le ministre seul en cause, est obligé de se retirer s'il est battu. C'est qu'en effet, en leur refusant sa confiance, la majorité de la Chambre révoque indirectement les ministres. Ce n'est pas sans doute une révocation juridique, mais une simple indication donnée aux ministres et au chef de l'Etat ; seulement dans un gouvernement parlementaire cette indication est un véritable ordre.

Afin d'exercer son contrôle d'une façon efficace et juste, de ne frapper qu'en connaissance de cause, le parlement doit être renseigné. Comment le sera-t-il ? Telle est la question qu'il nous faut examiner. Les éléments d'information que possède le parlement sont de deux sortes :

1° Des *explications spontanées* par lesquelles le gouvernement instruit le parlement sans attendre qu'il l'y invite.

2° Des *explications provoquées* par lesquelles le parlement interroge le gouvernement, et le somme de lui fournir des indications suffisantes sur telle ou telle affaire déterminée, afin d'éclairer sa religion.

La *question* et l'*interpellation* entrent dans cette deuxième catégorie.

Les explications spontanées ont un défaut. Elles n'assurent pas aux Chambres des droits suffisants et ne sauraient convenir aux gouvernements parlementaires dont l'un des traits distinctifs est la nécessité d'un contrôle constant du pouvoir législatif sur les ministres, agents directs du pouvoir exécutif. Sans doute, les discours du Trône, d'œuvre personnelle du roi, qu'ils sont au début, tendent à devenir de plus en plus dans les pays parlementaires l'œuvre du cabinet tout entier, et revêtent les caractères d'un programme ministériel. Sans doute ils permettent aux Chambres de discuter ce programme au moyen de l'*Adresse*, et les Adresses deviennent de plus en plus longues et passionnées à mesure que le parlement prend davantage conscience de sa force. Mais combien rudimentaire et insuffisant reste encore maintenant ce mode de contrôle, même dans les pays comme l'Angleterre où il a atteint son plus haut degré de perfection ! Tout d'abord le discours du Trône ne se produit qu'une fois par an au début des sessions ; ensuite et surtout il n'a le plus souvent aucun effet direct et légal sur le sort des ministres. Même blâmé sur un point spécial, le ministère ne se retirera que rarement parce qu'il aura été approuvé sur les autres points.

Il faut en dire autant des *messages* émanant du souverain ou du président de la République ; comme tout au moins dans la plupart des pays, ils ne sont pas suivis d'une discussion et que le parlement se contente d'en accuser réception à son auteur, ils ne constituent à aucun degré un moyen de contrôle du législatif sur l'exécutif.

Il en est de même des *déclarations ministérielles* ; elles ne comportent pas de réponse comme cela a lieu pour les discours du Trône au moyen de l'Adresse ; cependant elles peuvent être l'objet d'une interpellation donnant lieu au vote d'un ordre du jour, et cette interpellation peut même être faite au sujet de la déclaration qu'un ministère fait aux Chambres au moment de son arrivée aux affaires.

Cette insuffisance de contrôle a amené la pratique parlementaire à imaginer les explications *provoquées* qu'on oppose aux explications *spontanées*. Elles sont au nombre de quatre :

1° *Les questions.*

2° *Les interpellations.*

3° *Les demandes de communication de documents.*

4° *La nomination de commissions d'enquête.*

Nous nous contenterons pour le moment de les définir, notre étude devant exclusivement porter sur les deux premières.

La *question* est le droit appartenant à tout mem-

bre de l'une ou de l'autre Chambre de demander à un ministre des renseignements sur les faits relatifs soit à la politique, soit à l'administration.

L'interpellation est le droit qui appartient aux membres de l'une ou de l'autre Chambre de demander dans des formes déterminées et solennelles au président du conseil ou à l'un des ministres des explications relatives à la politique générale ou à tel ou tel acte de l'administration, dans le but d'amener l'assemblée dont il fait partie à se prononcer sur les déclarations du gouvernement.

La demande de communication de documents est l'acte par lequel une Chambre invite le gouvernement à lui communiquer toutes les pièces et documents concernant une affaire déterminée, diplomatique ou autre. Le gouvernement fait ou refuse cette communication sous sa responsabilité.

Quant à la *nomination de commissions d'enquêtes parlementaires*, elle se justifie par le désir des Chambres de se renseigner au moyen d'une commission composée de membres pris dans leur sein sur les actes du gouvernement ou sur le fonctionnement de tel ou tel service public.

Les explications provoquées ne se présentent pas avec les mêmes caractères dans tous les pays parlementaires ; il est même assez curieux de constater que c'est dans les pays parlementaires neufs, tels que

la France, que la plupart d'entre elles ont acquis leur plein développement.

L'interpellation, qui est le moyen normal pour les Chambres françaises d'obliger les ministres à démissionner n'existe pour ainsi dire pas en Angleterre, la motion d'ajournement qui en tient lieu n'étant pas habituellement usitée et n'ayant pas le même but. A ce point de vue, notre pays est plus avancé que son modèle l'Angleterre, mais cette supériorité ne va pas sans de graves inconvénients que nous aurons l'occasion de signaler.

CHAPITRE II

Historique de la Question et de l'Interpellation.

L'historique de la question et de l'interpellation demande à être étudié tout d'abord en Angleterre, berceau du régime parlementaire.

SECTION I. — Angleterre.

§ 1. — Historique du régime parlementaire.

Quelques auteurs fixent à la Déclaration des Droits ou Bill des Droits de 1688, l'avènement du régime parlementaire en Angleterre. Cette opinion est trop absolue. La vérité est que le régime parlementaire a été le produit d'un lent processus, qu'il ne s'est pas formé tout d'un coup, mais que ses pièces essentielles se sont dégagées peu à peu. Cette observation est d'ailleurs vraie pour la France comme pour l'Angleterre.

Lorsque Guillaume III, stathouder de Hollande,

se fût emparé des États de son beau-père, Jacques II, il sollicita du Parlement un acte réglant l'ordre de la succession au trône et il intervint un pacte entre les représentants de la nation et le roi. Il fut entendu que Guillaume et son épouse Marie seraient proclamés roi et reine, et qu'à leur mort, Anne, sœur de Marie et femme de Georges, fils du roi de Danemark, leur succéderaient, mais la Chambre des communes, au lieu de sanctionner cet arrangement par un vote pur et simple, rédigea un texte où se trouvaient énoncés les droits violés par Jacques II, et dans lequel elle demandait que les anciens droits et les anciennes libertés fussent reconnus à nouveau par les deux souverains d'une façon solennelle, ce qui fut fait. Parmi les principes proclamés ou plus exactement rappelés à cette époque, il faut citer la fréquence des Parlements, la liberté des élections parlementaires, la liberté de discussion pour les membres du Parlement, le vote des impôts par le Parlement, le consentement nécessaire du Parlement pour que le roi puisse, en temps de paix, lever une armée.

Par le Bill des Droits de 1688, le pouvoir royal est limité d'une façon certaine dans son principe même. La royauté issue d'une révolution, liée par son origine même aux libertés politiques, est devenue contractuelle, et elle trouve en face d'elle un Parlement conscient de sa force, désireux d'exercer une autorité

propre et un contrôle effectif. Le principe de la séparation des pouvoirs est acquis, mais le régime parlementaire n'est pas pour cela établi en Angleterre ; il est simplement devenu possible. Ce n'est que peu à peu que les règles principales se dégageront.

L'existence d'un ministère comme organe permanent et nécessaire ne s'affirme qu'au cours du dix-huitième siècle. Sous le règne de Charles I^{er} (1625-1649) l'on voit bien, à côté d'un conseil privé composé d'un trop grand nombre de membres pour jouer un rôle important dans la politique, apparaître un conseil de Cabinet, mais ce conseil dont le roi suit docilement les avis dans les circonstances les plus importantes donne lieu à des abus et soulève contre lui l'opinion publique. Aussi la *Grande Remontrance* adressée par la Chambre des communes à Charles I^{er} en 1641, décide-t-elle que le roi ne doit employer que des conseillers et des ministres qui ont la confiance du Parlement. Elle fut suivie d'une seconde Remontrance en janvier 1642 qui devait entraîner la chute de l'institution (1).

Après la Restauration de 1660, sous Charles II, le Cabinet fut reconstitué et joua un rôle important sous le nom de *cabale*. Il fut le germe du Cabinet

(1) Il est intéressant de consulter sur toute cette période *Le Gouvernement Parlementaire en Angleterre*, par Todd, trad. franç., p. 350 et suiv.

moderne et, d'instrument de despotisme qu'il était au début, il devint un organe homogène, indépendant de la couronne, et en quelque sorte nommé par le Parlement. Les premières tentatives suivies qui devaient imprimer au Cabinet ses caractères définitifs remontent au règne de Georges I^{er}. Ce prince, d'origine allemande, qui, par suite de sa complète ignorance de la langue anglaise, se sentait incapable de diriger les réunions de ses ministres, prit de bonne heure l'habitude de ne plus y assister et abandonna ses pouvoirs à son ministre Walpole ; celui-ci, pendant plus de vingt ans, exerça sur le gouvernement de son pays une influence considérable ; sous son administration s'établit la règle de l'homogénéité du Cabinet. Walpole entra néanmoins en conflit avec le Parlement en 1741 et à la suite de ce conflit fut obligé de se retirer. Un deuxième principe du régime parlementaire apparut alors, l'obligation pour le Cabinet de démissionner quand il est en désaccord avec la Chambre des communes.

Sous le règne de Georges III qui monta sur le trône en 1760, le régime parlementaire devait continuer à se développer. En 1770, lord North, premier ministre, donna sa démission à la suite de deux motions de défiance qui furent présentées à la Chambre des communes et réunirent un très grand nombre de voix. Avec lui se retirèrent tous les autres ministres,

et ainsi s'établit une troisième règle très importante du régime parlementaire, celle de la *solidarité ministérielle*.

Le quatrième trait caractéristique du régime parlementaire devait apparaître avec Pitt à la fin du XVIII^e siècle. C'est la possibilité pour le cabinet, lorsqu'il est en désaccord avec le Parlement, et qu'il a été mis en minorité par lui, d'en appeler au peuple, juge suprême. Cet appel a lieu au moyen de la dissolution du Parlement prononcée par le roi.

A partir de cette époque, le régime parlementaire est constitué dans ses traits essentiels. Il s'est néanmoins perfectionné au cours du XIX^e siècle. Depuis la réforme électorale de 1832 qui supprima les *Bourgs pourris* et donna au suffrage une extension considérable, la Couronne, qui choisissait autrefois de préférence ses ministres parmi les lords, s'est vue dans l'obligation morale d'introduire dans le Cabinet autant de membres de la Chambre des communes que de la Chambre des lords. Aujourd'hui on peut même dire que l'ancienne proportion est renversée et qu'en règle générale il y a dans le Cabinet anglais plus de membres de la Chambre des communes que de membres de la Chambre des lords.

Une des raisons principales qui expliquent le succès du régime parlementaire en Angleterre est la forte organisation des partis. Dans aucun pays, mé-

me aujourd'hui, mais cela était surtout vrai il y a une quarantaine d'années, les partis ne sont aussi nettement divisés et aussi puissamment organisés qu'en Angleterre. Les *Whigs* et les *Torys* du XVIII^e siècle sont devenus les *libéraux* et les *conservateurs* du XIX^e siècle, les premiers étant partisans des réformes rapides, les seconds des réformes lentes. Bien que représentant des conceptions différentes, ils sont très respectueux de leur œuvre réciproque, et le progrès politique et économique s'accomplit ainsi sans à-coups. Comme, d'autre part, les ministères sont homogènes, que leurs membres obéissent toujours au *Premier* qui est en même temps le leader de leur parti, il en résulte que le fonctionnement du régime parlementaire se fait avec une aisance que l'on ne retrouve nulle part ailleurs. Cependant dans la deuxième moitié du XIX^e siècle; de nouveaux partis se sont formés en Angleterre, et par le nombre croissant de leurs membres, ils deviennent un danger pour l'avenir de ce régime.

Si nous avons cru devoir rappeler un peu longuement peut-être l'histoire du régime parlementaire en Angleterre, c'est que le développement du droit d'interrogation dans ce pays a suivi une marche parallèle au développement même de ce régime. Il n'y a là rien que de très logique puisque ce droit constitue le meilleur moyen d'assurer le contrôle du pouvoir

législatif sur le Cabinet, et par suite la force du Parlement.

§ 2. — La Question.

Le régime parlementaire implique la responsabilité politique des ministres ; les ministres sont obligés de se retirer lorsqu'ils ont perdu la confiance du Parlement. La mise en jeu de cette responsabilité aura lieu par la voie normale de l'*interpellation*, véritable instrument de contrôle des Chambres sur les actes du gouvernement. Il peut se faire toutefois que l'un des membres du Parlement ne s'attaque pas à l'existence même du gouvernement, mais se borne à réclamer d'un ministre des renseignements individuels. Il n'agira pas alors par la voie de l'*interpellation*, mais par celle de la *question*. Celle-ci est bien un élément du contrôle parlementaire, mais un élément secondaire, puisqu'elle ne comporte que la connaissance d'un fait et non le jugement de ce fait. Elle est, donc, moins complète que l'*interpellation*. On peut la définir : le principe reconnu à tout membre de l'une ou l'autre Chambre de demander à un ministre, sans aucune formalité solennelle, des éclaircissements sur les faits relatifs à la politique ou à l'administration. Elle est moins intéressante à étudier que l'*interpellation*, parce qu'elle ne s'exerce le plus souvent qu'à l'occasion de matières dont l'importan-

ce n'est pas assez considérable pour faire l'objet d'une discussion ou d'un vote.

Telle est la question dans la plupart des pays parlementaires. Elle se sépare nettement de l'interpellation. Mais en Angleterre les choses ne se présentent pas sous le même aspect. La question existe seule, la *motion d'ajournement* n'étant pas une véritable interpellation, mais elle a pris un développement que l'on ne retrouve dans aucun autre pays et qui donne à la pratique parlementaire anglaise un caractère spécial.

La question trouve sa source non dans les lois constitutionnelles écrites, qui sont très rares, ni dans les lois ordinaires du royaume, mais dans les règlements des Chambres et dans les précédents. Du reste, la constitution de la Grande-Bretagne a surtout pour bases la coutume et les pratiques constitutionnelles, et les sources écrites n'y occupent qu'une place secondaire.

Le droit de question a été exercé pour la première fois en Angleterre sous le ministère Walpole à la Chambre des pairs le 9 février 1729. Une question fut adressée dans cette séance par lord Cowper au comte de Sunderland. D'après M. Todd, ce procédé offrait de grands avantages aux membres de la Chambre. Il donnait l'occasion de dissiper des impressions erronées et de répandre des idées exactes

sur une foule de sujets politiques importants. Il dispensait ainsi dans maintes occasions de recourir à des débats plus étendus et à une demande de documents. Lorsque Pitt était *Premier*, il répondait toujours avec soin et avec précision aux questions qui lui étaient adressées (1).

Au cours du XVIII^e siècle l'usage de ce mode de contrôle se développa, mais ce ne fut toutefois qu'au moment où le régime parlementaire pût être considéré comme nettement formé, c'est-à-dire à la fin de ce siècle, que la question commença à jouer un rôle important.

Chateaubriand, qui avait longtemps habité l'Angleterre, le constate dans sa *Monarchie selon la Charte*, parue en 1816 (2). « Les Chambres ont le droit de demander tout ce qu'elles veulent aux ministres. Les ministres doivent toujours répondre, toujours venir quand les Chambres paraissent le souhaiter. Les ministres ne sont pas toujours obligés de donner les explications qu'on leur demande ; ils peuvent les refuser, mais en motivant leur refus sur des raisons d'Etat, dont les Chambres seront instruites quand il en sera temps. »

Le développement du gouvernement de Cabinet, la

(1) Todd, *Le Gouvernement parlementaire en Angleterre*, trad. franç., tome II, p. 429.

(2) Chateaubriand, *De la Monarchie selon la Charte*, ch. XV.

mise en jeu de plus en plus fréquente de la responsabilité ministérielle eurent pour conséquence de donner à la pratique de la question une extension considérable. Cette extension fut facilitée par ce fait que pendant très longtemps la question n'a pas été réglementée, et que ce n'est qu'à une époque relativement récente que la Chambre des communes devant l'accroissement incessant des questions, et dans le but d'éviter les pertes de temps qui en résultaient pour le Parlement, a résolu d'en soumettre l'exercice à l'accomplissement de certaines formalités. Néanmoins, malgré toutes les mesures qui ont été prises, la pratique des questions a dégénéré en un véritable abus, et il n'est pas rare qu'on en compte quelquefois à la Chambre des communes 20 et même 40 en une séance. La question est souvent employée par l'opposition avec le plus grand succès comme moyen d'obstruction ; l'on peut citer la session de 1890 comme célèbre à cet égard. Pour retarder la discussion du *Local taxation Bill*, l'opposition libérale posait à chaque séance 60 à 70 questions, et arriva même un jour à en poser 90.

Le droit de question appartient aux membres de la Chambre des communes, mais à raison du rôle peu important joué par la Chambre Haute en Angleterre, il n'y occupe pas à beaucoup près une place aussi considérable qu'à la Chambre Basse.

Notre intention n'est pas d'examiner ici le fonctionnement de la question en Angleterre ; nous y reviendrons avec détail dans une autre partie de notre étude. Qu'il nous suffise pour le moment de savoir que la question qui comprend également ce que nous appelons en France l'interpellation existe en Angleterre, consacrée par l'usage et par les règlements, et qu'elle y fonctionne d'une façon régulière. Il nous faut maintenant examiner beaucoup plus longuement l'histoire de la question et de l'interpellation en France, puisque ces deux moyens d'explication et de contrôle sont aujourd'hui chez nous, à la différence de ce qu'ils sont en Angleterre, nettement séparés.

SECTION II. — France.

§ 1. — Question.

Pendant très longtemps en France, la *question* a seule existé ; ce n'est que sous le gouvernement de Juillet que nous voyons se créer à côté de la question, et grâce au développement du régime parlementaire, un mode de contrôle plus parfait : *l'interpellation*.

La question n'est pas en France une conséquence du régime parlementaire, et ceci s'explique puisqu'elle n'a pas pour objet de renverser le ministère mais simplement d'obtenir du gouvernement des renseignements sur tel ou tel point. Aussi la voyons-nous pra-

tiquer dès que le régime représentatif est consacré par nos Constitutions et longtemps avant l'apparition du régime parlementaire. C'est pour cela qu'elle trouve sa place dans les Constitutions de la Révolution, qui ne sont certainement pas des Constitutions parlementaires bien que l'on retrouve dans la plupart d'entre elles quelques-uns des traits du régime parlementaire.

a) *Constitution de 1791.* — L'Assemblée Constituante avait rejeté le régime parlementaire. Elle redoutait en l'acclimatant en France de placer l'assemblée législative sous l'influence des ministres du roi, et de la corruption. Mais si le régime parlementaire ne pouvait pas s'adapter aux circonstances politiques que traversait à cette époque la France, il était possible à quelques pièces détachées de ce régime de s'introduire dans la Constitution. Il en fut ainsi pour le droit d'entrée des ministres au Parlement. Un décret du 21 juin 1791 de la Constituante décida que les ministres seraient admis à ses propres séances, pour être toujours prêts à recevoir les ordres de l'assemblée et à donner les renseignements nécessaires. Ce n'avait pas été sans de sérieuses difficultés que ce droit leur avait été reconnu, et les efforts éloquents qu'avait tentés dans ce sens Mirabeau en 1789 avaient tout d'abord échoué. Dans la séance du 6 novembre

1789, il proposait que les ministres du roi fussent invités à venir prendre part aux délibérations de l'assemblée, avec voix consultative, jusqu'à ce que la Constitution eût fixé les règles qui seraient suivies à leur égard. Enumérant tous les avantages politiques que pouvait apporter leur présence dans le Parlement, il s'écriait : « Les exécuteurs de toutes les transactions relatives à la chose publique, tant intérieures qu'extérieures, ne sont-ils pas comme un répertoire qu'un représentant actif de la nation doit sans cesse consulter. Et où se fera cette consultation avec plus d'avantage pour la nation, si ce n'est en présence de l'assemblée ? Hors de l'assemblée, le consultant n'est plus qu'un individu auquel le ministre peut répondre ce qu'il veut et même ne faire aucune réponse. L'interrogera-t-on par décret de l'assemblée ? Mais alors on s'expose à des lenteurs, à des tergiversations, à des réponses obscures, à la nécessité enfin de multiplier les décrets, les chocs, les mécontentements pour arriver à des éclaircissements, qui, n'étant pas donnés de bon gré, resteront incertains. Tous ces inconvénients se dissipent par la présence des ministres dans l'assemblée » (1).

Malgré cette intervention, l'assemblée avait voté le lendemain, 7 novembre 1789, une proposition de

(1) *Arch. parl.*, 2^e série, vol. IX, p. 710 et suiv.

Lanjuinais, amendée par Blin, portant : « Qu'aucun membre de l'assemblée nationale ne pourra être appelé au ministère pendant la session actuelle (1). »

Les inconvénients de ce système dont le principal était de priver l'assemblée de toute communication facile avec l'administration furent bientôt si manifestes, que la Constitution fût obligée de voter la loi des 27 avril-25 mai 1791, relative à l'organisation du ministère, qui apportait un correctif à ce que le système en vigueur avait de trop absolu. Aux termes de l'article 27 de cette loi, les ministres étaient tenus de rendre compte en ce qui concernait l'administration tant de leur conduite que de l'état des dépenses et affaires, toutes les fois qu'ils en étaient requis par le corps législatif. L'article 28 ajoutait que le corps législatif pouvait porter au roi telle observation qu'il jugeait convenable, sur la conduite des ministres, et même lui déclarer qu'ils avaient perdu la confiance de la nation.

En ce qui concerne le droit d'interpellation, il n'était pas reconnu à chaque membre de l'assemblée individuellement, mais à l'assemblée tout entière. Le ministère interrogé ne pouvait refuser de répondre, et était tenu de donner tous les éclaircissements qui lui étaient demandés.

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} série, vol. IX, p. 717 et 718.

Ce fut dans ces conditions qu'intervint le décret du 21 juin 1791. Les idées qui l'inspirèrent se retrouvèrent dans la Constitution du 3 septembre 1791. L'article 10, section 4, chapitre III, titre III, est ainsi conçu : « *Les ministres du roi auront entrée dans l'Assemblée nationale législative ; ils y auront une place marquée. Ils seront entendus toutes les fois qu'ils le demanderont sur les objets relatifs à leur administration, ou lorsqu'ils seront requis de donner des éclaircissements. Ils seront également entendus sur les objets étrangers à leur administration quand l'Assemblée nationale leur accordera la parole.* »

L'application de cette règle législative devait être de courte durée. L'Assemblée Législative resta fidèle aux traditions de défiance de la Constituante vis-à-vis de l'Exécutif. Elle annula la portée pratique de l'article 10 en décidant que, lorsque les ministres seraient présents aux séances de l'assemblée, aucun autre membre que le président n'aurait le droit de leur poser de question. C'était restreindre dans une proportion considérable l'importance de ce mode de contrôle.

b) *Constitution de 1793.* — La Constitution de 1793 consacre bien le principe de la séparation des pouvoirs, mais, en réalité, tous les pouvoirs sont concentrés dans les mains du corps législatif, et le pouvoir

exécutif n'a pas d'attributions importantes. C'est le corps législatif qui est chargé de proposer les lois et de rendre les décrets. Le pouvoir exécutif (1) s'occupe de la direction et de la surveillance de l'administration générale ; il ne peut agir qu'en exécution des lois et des décrets du corps législatif. En réalité son action politique est annihilée.

Il était difficile du reste qu'il en fût autrement lorsqu'on songe que le pouvoir exécutif était composé de 24 membres, que les ministres que nommait ce pouvoir ne formaient pas un conseil, que séparés, sans rapport immédiat entre eux, ils n'exerçaient aucune autorité personnelle.

Dans cette Constitution il n'y a, contrairement à ce que nous avons vu dans celle de 1791, pas trace de régime parlementaire. Les deux pouvoirs exécutif et législatif sont face à face, sans qu'il y ait de trait d'union entre eux, et les titulaires du pouvoir exécutif sont directement responsables devant le corps législatif avec lequel leurs ministres n'ont aucun rapport.

Dans une pareille Constitution le droit d'interrogation ne peut trouver place.

On sait que la Constitution de 1793, votée par le peuple, ne fut jamais mise en vigueur.

(1) Ass. nat. lég., règlement du 18 octobre 1791. *Arch. parl.*, 1^{re} série, vol. XXXIV, p. 277.

c) *Constitution de l'an III.* — La Constitution de l'an III fut l'œuvre de la Convention. Cette assemblée, instruite par l'expérience, fit preuve sur beaucoup de points, de sagesse et d'habileté. Elle aussi, pose comme base de l'organisation des pouvoirs publics la séparation des pouvoirs, mais elle s'efforce néanmoins d'arriver, ce que n'avait pas fait la Constitution de 1793, à équilibrer les pouvoirs en les rétablissant dans leur rôle naturel.

On trouve dans cette Constitution des ministres, mais ce sont de simples agents du directoire, placés à la tête de l'administration, nommés et révoqués par lui. Il y a des ministres, mais pas de conseil. Ils ne sont unis entre eux par aucun lien, n'ont pas de rapports avec le corps législatif. Leur responsabilité est réglée comme celle de tout fonctionnaire public.

Le souci très net qu'ont les Constituants de l'an III de maintenir la séparation complète entre les deux pouvoirs se traduit par la façon dont sont réglés les rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

La Constitution semble n'admettre qu'à regret les communications dont quelques-unes sont pourtant indispensables entre ces deux pouvoirs. Les ministres, pas plus que les directeurs, n'ont le droit d'entrer dans les conseils. Le conseil des Anciens et le conseil des Cinq Cents n'ont pas le pouvoir de man-

der des ministres devant eux, ni de les interpellier. C'est par écrit que le Directoire répond aux demandes de renseignements qui lui sont adressées par les assemblées (art. 161, 162, 163).

A cet effet, la Constitution institue des fonctionnaires spéciaux, les *messagers d'Etat* : « Le Directoire a quatre messagers d'Etat qu'il nomme et qu'il peut destituer. Ils portent aux deux conseils législatifs les lettres et les mémoires du Directoire. Ils ont entrée à cet effet, dans le lieu des séances des conseils législatifs ; ils marchent précédés de deux huissiers. »

Dans un tel système qui devait aboutir fatalement à un conflit entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, conflit qui devait amener la destruction de la Constitution elle-même, il ne pouvait s'agir de question et d'interpellation.

d) *Constitution de l'an VIII.* — Cette Constitution se caractérise par ce fait que la suprématie appartient d'une façon indiscutable au pouvoir exécutif, et que cette suprématie ira sans cesse en s'accroissant jusqu'en 1814.

On a prétendu que la Constitution de l'an VIII était la négation même du régime représentatif. Cette façon d'envisager les choses est fautive. Ce qui est par contre, incontestable, c'est que ce n'est ni sous le Consulat ni sous l'Empire qu'il faut chercher les tra-

ces du régime parlementaire. Les Chambres n'ont le droit ni d'appeler les ministres devant elles, ni de leur adresser des questions. Les ministres, comme les conseillers d'Etat, sont des agents de l'empereur qui transmettent ses volontés ; ils s'identifient avec la personne de l'empereur dont ils sont les serviteurs passifs, attendant ses ordres pour en assurer l'exécution, et n'ayant de responsabilité que vis-à-vis de lui. Ils ne forment pas un conseil et ne comparaissent que devant le Sénat et le Conseil d'Etat, jamais devant le corps législatif.

Les intermédiaires chargés de transmettre les désirs du pouvoir au corps législatif sont les conseillers d'Etat ; leur réunion n'a non plus aucune analogie avec le Cabinet sous le régime parlementaire.

La question et l'interpellation ne se rencontrent pas dans cette période. Le pouvoir de l'empereur a absorbé tous les autres. Les assemblées représentatives continuent bien à exister, mais elles ont perdu toute autorité.

e) *Acte additionnel de 1814.* — Comme la Charte octroyée de 1814 que nous étudierons plus tard, l'Acte additionnel du 22 avril 1815 avait rendu au pouvoir législatif sa place et ses attributions distinctes de celles du pouvoir exécutif, et en même temps consacré la responsabilité ministérielle.

A son retour de l'île d'Elbe, Napoléon I^{er}, désireux de flatter l'opinion publique et ne voulant pas se montrer moins libéral que les Bourbons, crut habile de prendre conseil des personnes les plus en vue du parti libéral. Une de celles-ci était Benjamin Constant. Il lui fit accepter le titre de conseiller d'Etat. L'Acte additionnel du 22 avril 1815 est presque tout entier l'œuvre de ce philosophe (1).

Ce n'est pas cependant un véritable gouvernement parlementaire qui est inauguré alors en France, puisque les communications entre le gouvernement et les Chambres se font par l'intermédiaire des ministres d'Etat sans portefeuille, et qu'il est interdit aux Chambres d'appeler devant elles les ministres à département sauf pour les mettre en accusation.

L'acte additionnel était muet sur le droit de question et d'interpellation et il devait en résulter pendant la courte période où il fonctionna des difficultés d'ap-

(1) « Voyez donc ce qui vous semble possible, lui disait Napoléon I^{er}, apportez-moi vos idées : des discussions publiques, des élections libres, des ministres responsables, la liberté de la presse, je veux tout cela..., la liberté de la presse surtout ! l'étouffer est absurde, et je suis convaincu sur cet article, je suis l'homme du peuple..., la situation est neuve, je ne demande pas mieux que d'être éclairé. Je vieillis. On n'est plus à 45 ans ce qu'on était à 30. Le repos d'un roi constitutionnel peut me convenir. Il conviendra plus sûrement encore à mon fils » (Duvergier de Hauranne, *Histoire du Gouvernement parlementaire en France*, t. II, p. 485).

plication. Invoquant le silence de la Constitution, les ministres d'Etat refusaient toutes les questions, sous prétexte qu'elles n'étaient pas de leur ressort. La Chambre des représentants crut devoir protester à ce sujet dans la séance du 16 juin 1815. M. Boulay de la Meurthe, ministre d'Etat, avait communiqué à l'assemblée un rapport sur les relations extérieures adressé directement à l'empereur. Un membre de l'assemblée, M. Jay, présenta une motion tendant à faire déclarer par le ministre s'il avait été autorisé par le ministre des relations extérieures à répondre aux questions qui pourraient lui être faites par les membres de la Chambre, et pourquoi le rapport avait été adressé à l'empereur et non à la Chambre. Soutenu par Manuel, il demanda que dorénavant ces communications fussent données directement à la Chambre et que les ministres d'Etat eussent pour mission de répondre aux questions qui pourraient lui être adressées. Il fit remarquer à ce sujet qu'en Angleterre les ministres du roi paraissaient dans la Chambre des communes, qu'ils y siégeaient, et qu'ils répondaient aux interpellations qui pouvaient leur être faites.

Les ministres d'Etat répondirent que les ministres responsables étaient disposés si la Chambre le désirait à venir en costume fournir à l'assemblée des explications. Ceci ne satisfait pas la Chambre qui rejeta

l'ordre du jour proposé par les membres du gouvernement et renvoya la question à l'examen d'une commission spéciale. L'incident resta en suspens par suite des événements politiques et de la chute de l'Empire (1).

f) *Restauration*. — Après l'abdication de Napoléon, le 4 mars 1814, la grande majorité des Français réclamait des institutions plus libérales que celles de l'Empire. Le Sénat élabora dans ce sens un projet de Constitution où les idées nouvelles avaient une très large place ; les ministres étaient déclarés responsables et pouvaient faire partie des deux Chambres.

Ce projet de Constitution ne fut pas accepté par Louis XVIII. Attaché au principe monarchique, le roi voulait octroyer lui-même à son peuple une Charte, tout en proclamant dans ses diverses déclarations et notamment dans celle du 2 mai, qu'il était partisan des institutions représentatives, de la liberté de la presse, et de la responsabilité des ministres. Les promesses du roi furent tenues. Dans la Charte promulguée le 4 juin 1814, un véritable régime représentatif fut créé, et les Chambres acquirent le droit de libre discussion. La personne du roi est déclarée inviolable, et la responsabilité pénale des ministres est affirmée.

(1) *Arch. parl.*, 2^e série, vol. XIV, p. 438 et suiv.

Le régime parlementaire n'avait pas cependant encore été admis ; il y avait bien des ministres qui pouvaient être pris dans l'une et l'autre Chambre, mais il n'y avait pas de Cabinet ; parmi les quatre conditions nécessaires à l'existence du régime parlementaire, l'existence d'un Cabinet comme organe permanent et nécessaire, la responsabilité des ministres, l'action du Parlement sur la composition du ministère, la limitation du rôle personnel du souverain et la prépondérance du Cabinet il n'y en avait pas une qui fût acquise en fait au début de la première Restauration. Le régime parlementaire ne devait se former que petit à petit, grâce aux circonstances et c'est dans ce sens qu'on a pu dire qu'il a été avant tout un régime *traditionnel*. Nous n'avons pas à retracer ici les causes qui ont influé sur son développement en France. Il nous suffira de rappeler que ce furent tout à la fois l'influence de la constitution anglaise, l'esprit et le caractère du roi plutôt favorables à l'organisation de ce régime, l'importance grandissante des partis politiques. Ce qui nous intéresse plus particulièrement c'est de constater qu'à mesure que les règles de ce régime vont s'affirmer, le droit de question et plus tard le droit d'interpellation acquièrent une portée plus grande.

Lorsque les ministres rentrent dans les Chambres, et c'est ce qui a lieu avec la Charte de 1814, il est pos-

sible aux députés de leur demander des explications, et à partir de ce moment, d'une manière très lente et très hésitante, l'on voit se former la pratique française qui va aboutir à diviser l'interrogation en deux branches, la *question* et l'*interpellation* : la *question* qui consiste à interroger le ministre, qui n'interrompt pas l'ordre du jour, et ne donne lieu à aucun vote ; l'*interpellation*, beaucoup plus efficace et dangereuse, qui interrompt l'ordre du jour et ouvre une discussion générale qui aboutit au vote d'un ordre du jour pouvant entraîner la chute du ministère.

Les questions adressées aux ministres sont nombreuses dès le début du règne de Louis XVIII. C'est à l'occasion des débats sur les pétitions et le budget que les membres des Chambres réclament les explications des ministres. Souvent même une discussion générale s'engage, ce qui est contraire à la conception actuelle de la question. Mais ce qui prouve bien qu'il ne s'agit pas dans l'espèce d'interpellation bien que ce mot soit souvent employé par Chateaubriand dans sa *Monarchie selon la Charte*, c'est qu'elles n'aboutissent pas au vote d'un ordre du jour. Les ministres, même lorsqu'ils sont officiellement interrogés par les Chambres, ne sont pas d'ailleurs obligés de répondre et souvent ils s'y refusent. Une discussion théorique importante qui eut lieu à ce sujet à la Chambre des députés, les 22 et 23 décembre 1815,

mérite d'être signalée à raison de la doctrine très nette qui fut exposée par le gouvernement.

Un député, M. de Sesmaisons, désireux d'avoir des explications sur l'évasion de Lavalette, ne crut pas devoir s'adresser directement au ministre intéressé, mais invita la Chambre à demander au garde des sceaux et au ministre de la police générale les éclaircissements qui lui paraissaient indispensables. Cette motion fut posée par les *ultras*, et ils la justifiaient non pas par les principes parlementaires mais simplement par la nécessité des faits. Du moment, faisaient-ils remarquer, que la Charte leur donnait le droit de mettre un ministre en accusation c'est qu'ils avaient celui de l'interroger pour savoir si ses actes fournissaient matière à accusation. Cette thèse fut contestée par les ministres ; il est intéressant de rappeler à cette occasion les paroles de Bourdeau qui se plaça sur le terrain constitutionnel : « La proposition, disait-il, est illégale, parce qu'aucune loi fondamentale ni réglementaire n'établit la dépendance des ministres envers la Chambre. Or, pour que la Chambre eût le droit de demander des explications aux ministres sur un fait indépendant de la législation, il faudrait qu'il lui fût accordé par une loi positive, ou qu'elle eût une part à la puissance exécutive, ce qui serait subversif de tout gouvernement monarchique.... La proposition est inconstitutionnelle. En

effet l'article 54 de la Charte dit bien que les ministres ont leur entrée dans l'une et l'autre Chambre et doivent être entendus quand ils le demandent, mais ce n'est là qu'un privilège ministériel qui ne peut être interverti ni tourné contre les ministres ; être entendu quand on le demande, n'est point être forcé de répondre à celui qui n'a pas le droit d'interroger. » Bourdeau soutenait en somme que le droit de questionner les ministres suppose le régime parlementaire et que ce régime est écarté par la Charte.

Les ministres, à la suite de cette déclaration, refusèrent de répondre malgré le vote de la résolution de Sesmaisons ; toutefois les hommes d'Etat n'étaient pas tous d'accord sur ce point. Villèle déclarait bien dans la séance du 29 novembre 1816 que le roi pouvait seul demander des éclaircissements aux ministres, parce que la Charte donnant droit aux Chambres de faire des adresses au roi, les députés pouvaient par ce moyen supplier le roi d'ordonner aux ministres de fournir les renseignements demandés ; mais Chateaubriand envisageait les choses à un point de vue plus libéral :

« Les Chambres, disait-il, ont le droit de demander tout ce qu'elles veulent aux ministres ; les ministres doivent toujours venir, toujours répondre quand les Chambres paraissent le souhaiter. Les ministres ne sont pas toujours obligés de donner les explications

qu'on leur demande et peuvent les refuser, mais en motivant leur refus sur des raisons d'Etat, dont les Chambres seront instruites quand il en sera temps » (1).

C'était reconnaître que les ministres ne pouvaient pas de parti pris, et sans motif raisonnable, se refuser à fournir les explications sollicitées.

C'était bien aussi l'opinion d'un des chefs du parti libéral, Manuel : « Il faut, disait-il, dans la séance du 5 juin 1820, que nous ayons le droit de demander aux ministres des communications. Ils les ont quelquefois accordées et quelquefois refusées ; souvent ils ont dit qu'ils n'étaient pas obligés d'en faire parce qu'ils devaient conserver leurs prérogatives intactes. D'autres fois, plus d'accord avec les principes du gouvernement représentatif, ils ne se sont pas dissimulé que, puisque les propositions qu'ils faisaient dépendaient de notre vote, il était impossible de refuser tous les renseignements qui avaient pour effet d'éclairer ce vote ; et dans un moment comme celui-ci, il semble que cette doctrine doive l'emporter sur l'autre » (2).

Quoi qu'il en soit, il est certain que dans la pratique de cette époque, d'une part on ne cherche pas à renverser les ministres par l'interrogation, de l'au-

(1) Chateaubriand, *De la Monarchie selon la Charte*, ch. XV.

(2) *Arch. parl.*, t. XXVIII, p. 281.

tre plusieurs interrogations très graves sont restées sans réponse. En somme, la *question* est organisée d'une façon imparfaite et l'*interpellation* n'est pas encore née. Elle ne naîtra que le jour où une question posée au gouvernement donnera lieu à un débat général et en même temps se terminera par un ordre du jour motivé exprimant le jugement de la Chambre.

Toutefois si l'interpellation n'existe pas encore, il semble que dès cette époque la Chambre des députés ait compris l'insuffisance de la question comme mode de contrôle, et ait cherché à y parer par l'emploi d'un procédé analogue à celui qui fonctionnait en Angleterre, la *motion for adjournment*. Tout au moins y eut-elle recours dans une occasion, en juin 1820.

Des troubles graves avaient éclaté dans la rue et avaient provoqué de la part du gouvernement une répression brutale. Cette attitude excita les protestations des libéraux, et l'un d'eux, Camille Jordan, dans la séance du 5 juin, proposa de suspendre l'adoption du procès-verbal et toute délibération jusqu'à ce que les ministres eussent fourni les explications suffisantes. Le procès-verbal fut, néanmoins, adopté après une vive discussion et après les explications du ministre, M. de Serre, mais le lendemain la discussion fut rouverte de nouveau par le moyen de la suspension de l'adoption du procès-verbal et terminée encore par son adoption. Il en fut de même

le 7. Enfin le 10 il y eut une dernière reprise. M. de Serre s'opposa à la demande de Comité secret, mais reconnut à la Chambre le droit de prolonger la discussion en suspendant l'adoption du procès-verbal : « De deux choses l'une, disait-il, ou la Chambre se reconnaît comme suffisamment éclairée et alors elle fermera la discussion ; ou elle croit ne pas l'être et elle veut que les objets traités à l'occasion du procès-verbal soient encore débattus devant elle » (1).

Il est presque permis d'affirmer que cette discussion si longue fut l'origine de notre *droit d'interpellation*, droit qui consiste dans une véritable intervention du Parlement dans l'administration. Comment pouvait-on justifier ce droit ? Ici encore les avis étaient partagés.

Pour les uns, il découlait du droit que possédait la Chambre de mettre les ministres en accusation. C'était notamment la thèse de Manuel : « Mais comment, a-t-on dit, la Chambre peut-elle intervenir dans l'administration, dans l'exercice de la justice ! La réponse est facile. La Chambre a le droit d'intervenir puisqu'elle a le droit d'accuser les ministres. Je sais bien qu'on nous répondra : Accusez d'abord. Mais je répliquerai à mon tour : Puisque j'ai le droit d'accuser, j'ai aussi celui d'enquérir. J'ai le droit de

(1) *Arch. parl.*, 2^e série, t. XXVIII, p. 359.

demander des renseignements ; sans quoi je me ferais une loi de garder le silence lorsque des indices graves viendraient me présenter les ministres comme coupables » (1).

Pour les autres, pour M. de Serre par exemple, et son opinion avait d'autant plus de poids qu'il faisait partie du gouvernement, le droit d'interpellation trouvait sa base dans la responsabilité politique même des ministres. C'était en cas de conflit entre le ministère et l'opposition, à la Chambre qu'il appartenait de se prononcer. « Les honorables préopinants ont critiqué fort librement les actes et la conduite des ministres ; c'est leur droit. Il ne peut y avoir qu'un juge entre vous et nous : c'est la Chambre.... On interpelle sans cesse le ministère ; on lui demande sans cesse des explications ; on répète encore que d'avance on est résolu à ne pas trouver ses explications satisfaisantes, à les déclarer fausses ou partiales..... Je réclame encore ici pour juge entre eux et moi la Chambre qui nous entend. C'est pourquoi vous avez à décider entre moi et les honorables membres. »

Il semble bien que dans cette circonstance M. de Serre ne faisait que formuler une opinion personnelle, opinion qui n'était du reste pas exacte. L'interpellation en 1820, à l'état embryonnaire où elle était,

(1) Séance du 5 juin 1820, *Arch. parl.*, 2^e série, t. XXVIII, p. 281.

n'était pas autre chose que le droit de demander des explications à un des ministres, en élargissant le débat et en retardant la solution, mais elle n'impliquait nullement le droit pour la Chambre de prendre une résolution dont pouvait dépendre le sort du ministère tout entier.

g) *Gouvernement de juillet*. — Ce fut seulement après la Révolution de 1830 que nous voyons le droit d'interpellation se dégager et se préciser, sans qu'il implique encore, tout au moins au début, le droit pour la Chambre de prendre une résolution. Des interrogations de plus en plus nombreuses adressées aux ministres, comportant une discussion étendue, se terminent sans ordre du jour. Ainsi en fut-il pour les interpellations adressées dans le mois de novembre 1830 au ministre des affaires étrangères par M. Mauguin, député de la Côte-d'Or (1), pour celles adressées par le même M. Mauguin, les 28 janvier 1831 et 20 septembre 1831, au sujet des affaires de Belgique et de Pologne (2), pour celles adressées au ministère de Broglie en 1835 sur sa formation (séances des 14 et 16 mars) (3).

(1) Chambre des députés, séance du 6 et du 13 novembre 1830, *Arch. parl.*, 2^e série, vol. LXIV, p. 243 et 280 et suiv.

(2) *Moniteur Universel*, 1831, p. 1624 et suiv., p. 1634 et suiv.

(3) Thureau-Dangin, p. 283 et suiv.

L'interpellation n'aboutit pas encore à un ordre du jour. L'instrument normal d'influence aux mains des Chambres était toujours l'*Adresse* en réponse au discours du trône, adresse par laquelle elles manifestaient leurs vœux, leurs désirs, leurs résolutions, émettaient une approbation ou un blâme à l'encontre des actes ou des projets du pouvoir exécutif. Ce fut le vote d'une Adresse hostile qui entraîna, en décembre 1821, la chute du Cabinet de Richelieu. La discussion du budget fournissait aussi aux Chambres, conformément à la règle anglaise, l'occasion de soulever des questions se rapportant à l'ensemble de l'administration (1).

Enfin le droit de pétition qui avait été consacré par l'article 53 de la Charte de 1814 était pour les Chambres un moyen commode d'instituer des débats qui étaient clôturés par des votes sur les actes du gouvernement. Il était admis que le devoir de la Chambre était de lire et d'examiner les pétitions qui lui étaient soumises, et de les faire lire et examiner par une commission prise dans son sein. Les ministres, après avoir discuté le fondement juridique du droit de pétition, finirent par accepter la discussion des pétitions sur le terrain des faits, et par répondre

(1) Ce fut notamment par le refus du budget en 1820 que la Chambre essaya d'obliger M. Decazes à la retraite.

aux questions qui leur étaient posées. L'examen des pétitions était clôturé soit par un ordre du jour pur et simple, soit par un renvoi au ministère avec recommandation, soit, ce qui était la décision la plus grave, par l'impression du rapport (1).

En 1834 cependant, dans les séances des 5 et 6 décembre, l'interpellation se termina pour la première fois par le vote d'un ordre du jour et, chose curieuse, ce ne fut pas la minorité qui sollicita ce vote, mais le gouvernement lui-même qui pour affirmer sa majorité avait besoin d'une manifestation de confiance de la Chambre. Du reste, pendant tout le règne de Louis-Philippe, l'interpellation se présente surtout comme un mode de gouvernement (2).

On peut considérer à cette époque le droit d'interpellation comme définitivement entré dans les mœurs parlementaires. Il fonctionne à côté du droit de question dont il est désormais nettement distinct quant au fond, mais si ses principes sont dégagés, il n'est pas encore réglementé. Il en sera ainsi jusqu'en 1848. On

(1) V. J. Barthélémy, *Introduction du Régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, p. 234 et suiv.

(2) L'ordre du jour pur et simple a été la conclusion ordinaire des interpellations qui ont été discutées de 1830 à 1848. On n'en compte que trois se terminant par des ordres du jour motivés ; une interpellation Mauguin, du 22 septembre 1831, sur les affaires de Pologne et de Belgique, une interpellation Thiers, du 2 mai 1845, sur les congrégations, et une interpellation Odilon Barrot, du 21 janvier 1848, sur la vente et l'achat des charges de finance.

applique alors aux questions et aux interpellations les règles qui régissent les propositions de lois tout en les simplifiant. Les demandes ne sont pas renvoyées dans les bureaux et elles n'aboutissent pas nécessairement à une résolution. Le ministre doit être prévenu un jour d'avance de la question qu'on lui adressera. Enfin, et ceci est un point très important, il fut décidé par la Chambre des députés dans la séance du 5 mars 1834, après une très longue discussion, et conformément aux conclusions de Guizot, ministre de l'instruction publique, que désormais elle aurait à statuer sur l'autorisation des interpellations, ce qui était consacrer la collectivité du droit d'interpellation, et sur la fixation du jour de la discussion. En vertu de cette décision, la Chambre des députés refusa, sous le règne de Louis-Philippe, d'autoriser huit demandes d'interpellation (1).

(1) Ce furent les suivantes : *13 novembre 1837*, Interpellation de M. Isambert relative à la lettre pastorale de l'archevêque de Paris. — *20 avril 1837*, Interpellation de M. Salverte relative au système politique du nouveau cabinet. — *16 juin 1837*, Interpellation de M. Mauguin relative au traité conclu avec Abd-el-Kader. — *1^{er} et 22 février 1840*, Interpellation de M. Dugabé relative aux événements de Foix. — *13 mars 1843*, Interpellation de M. le marquis de La Rochejacquelin relative à la surveillance exercée à Bourges sur l'Infant Don Carlos. — *22 mars 1843*, Interpellations de M. Gasparin relatives aux affaires d'Océanie. — *17 mars 1844*, Interpellations de M. Ledru-Rollin relatives aux événements de Rive-de-Gier. — *1^{er} juin 1847*, Interpellation de M. Crémieux relative aux affaires de Portugal.

Le droit d'interpellation bien qu'ayant une existence certaine restait donc imprécis. Les députés croyaient qu'il demeurerait d'autant plus libre qu'il serait moins réglementé.

A la Chambre des pairs, il en fut autrement. Bien que composée de membres dont la plupart étaient entièrement dévoués au roi, et peu disposés à faire usage de leur droit de contrôle sur les actes des ministres, elle crut cependant, de bonne heure, devoir réglementer l'exercice du droit d'interpellation ou plus exactement du droit d'interrogation. Dans la séance du 21 février 1831, le comte de Tascher déposa une proposition tendant à la nomination d'une commission chargée de compléter les lacunes du titre IV de son règlement. Nommé rapporteur par la commission, il déposa son rapport le 16 mars et fit voter, le 28 mars, une disposition additionnelle ainsi conçue : « Lorsqu'un pair croit devoir appeler l'attention de la Chambre sur un objet étranger à l'ordre du jour, et ne rentrant pas dans les dispositions prévues par le titre III du règlement, il déposera sur le bureau une demande indiquant le sujet sur lequel il désire obtenir la parole. Si cette demande est appuyée par deux membres, le président consultera la Chambre qui décidera, s'il y a lieu, le moment où le pair sera entendu. »

Cette disposition additionnelle devint en 1833 avec

quelques modifications de rédaction l'article 48 du règlement de la Chambre des pairs.

Il n'y eut guère dans la période comprise entre 1830 et 1848 qu'une dizaine d'interpellations à la Chambre des pairs contre une soixantaine à la Chambre des députés.

Nous avons vu qu'en 1820, au moment où on avait fait usage en France du système anglais d'interpellation très imparfait qu'on appelle la *motion d'ajournement*, on avait cherché à l'étayer soit sur la responsabilité ministérielle, soit sur le droit de la Chambre de mettre en accusation les ministres. En 1834, lorsque l'interpellation prend définitivement naissance en France, le point de vue s'est quelque peu modifié, mais les hommes d'Etat ne sont pas davantage d'accord sur la base juridique du nouveau mode de contrôle du Parlement sur l'exécutif.

Les uns rattachaient l'exercice du droit d'interpellation au droit d'initiative parlementaire. C'était l'explication de Guizot.

Ce qui donnait du poids à cette opinion, c'est que l'interpellation qui n'avait pas été pratiquée sous la Restauration à un moment où l'initiative parlementaire n'existait pas, fonctionnait sous le gouvernement de Juillet alors que les députés avaient le droit de proposer des lois. C'était là cependant une erreur. L'interpellation ne dérivait pas plus alors qu'elle ne

dérive maintenant de l'initiative parlementaire, et la meilleure preuve en est qu'elle s'exerce sur toute matière, alors que l'initiative ne se rapporte qu'aux questions législatives. D'autre part, le but de l'initiative est la confection des lois ; celui de l'interpellation, la censure et la révocation de ceux qui sont chargés d'appliquer la loi.

D'autres soutenaient que le droit d'interpellation dérivait de la responsabilité ministérielle. Ils faisaient remarquer que celle-ci, qui était restée contestée et mal formée jusqu'en 1830, s'était alors affermie et précisée et qu'en même temps, par une coïncidence qu'il était difficile de mettre sur le compte du hasard, l'interpellation s'était également développée ; ils ajoutaient que l'interpellation avait généralement pour but de renverser les ministères.

Cette dernière opinion était certainement plus exacte. Toutefois il faut observer que, même après la Révolution de Juillet, le droit d'interpellation n'introduisait pas nécessairement une discussion de fond sur n'importe quel sujet, et que des interpellations très importantes par leur objet se terminaient sans que la Chambre eût statué par aucun ordre du jour.

D'ailleurs l'interpellation, encore en voie de formation, différait sur un point essentiel de ce qu'elle est aujourd'hui. Elle nécessitait pour être exercée l'autorisation de la Chambre. En d'autres termes, au lieu

d'être un droit individuel, elle était un droit collectif; ce qui faisait qu'un membre ne pouvait interpellier le gouvernement que tout autant que la majorité n'y fit pas d'opposition. A défaut de règlements qui n'existaient pas, les précédents étaient dans ce sens (1).

h) Constitution de 1848. — La Constitution de 1848 renferme des dispositions, les unes compatibles, les autres inconciliables avec le régime parlementaire. Sous la Restauration et sous le gouvernement de Juillet des conquêtes importantes avaient été réalisées en vue de l'établissement définitif du régime parlementaire et il aurait été facile de les consacrer par un texte précis. Ce texte fait défaut et l'on ne peut pas dire que, si la Constitution de 1848 n'a pas expressément repoussé ce régime, elle l'ait accepté. Elle proclame dans son article 19 le principe de la

(1) Nous avons une preuve de ceci dans le compte rendu de la séance de la Chambre des députés du 7 avril 1846. « Pendant que j'ai la parole, Messieurs, disait M. Ledru-Rollin, permettez-moi d'en profiter pour dire mon opinion sur une observation faite hier par M. le Président au milieu du tumulte et qui tendait à établir que la Chambre a le droit d'indiquer ou de refuser un jour, en d'autres termes, d'admettre ou d'exclure le droit d'interpellation. Si la Chambre a consacré cette théorie par des précédents, ces précédents ne reposent ni sur la raison, ni sur la logique, ni sur le règlement... Le droit de fixer un ordre du jour ne peut pas s'étendre au droit d'interpellation qui n'est pas prévu au règlement. »

séparation des pouvoirs qu'elle considère comme la première condition d'un gouvernement libre, mais elle ne veut pas que cette séparation soit absolue, et elle établit certains liens entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, ce qui la rapproche du régime parlementaire. Ainsi elle donne au président de la République le droit de faire présenter des projets de lois à l'Assemblée nationale par les ministres, ce qui implique pour ceux-ci le droit d'entrée dans cette assemblée. De même elle décide que les actes du président de la République n'ont d'effet que s'ils sont contresignés, et déclare que les ministres sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de tous les actes du gouvernement et de l'administration.

Ces règles ont le caractère parlementaire, mais d'autres, au contraire, sont opposées à cette conception, telle la coïncidence de la responsabilité ministérielle et de la responsabilité présidentielle et le refus du droit de dissolution au profit du chef du pouvoir exécutif.

Dans le développement ultérieur de la Constitution de 1848, une évolution se poursuivit qui tendit à écarter de plus en plus le régime parlementaire. Ainsi le président de la République, le prince Louis-Napoléon, se trouvant dans l'impossibilité de faire prévaloir ses vues personnelles dans l'assemblée, s'arroge le droit de prendre ses ministres non pas

parmi les membres de l'assemblée, mais parmi ses amis personnels ; de cette façon, il dirige le gouvernement au moyen d'hommes entièrement dévoués à sa politique. Avec des tendances aussi autoritaires de la part du chef du pouvoir exécutif, et avec l'esprit de défiance qui animait l'assemblée, il était impossible au gouvernement parlementaire de se développer. Un conflit ne devait pas tarder à éclater entre les deux pouvoirs ; il aboutit à la dissolution de l'assemblée, au coup d'Etat du 2 décembre, et au renversement de la Constitution. Quel devait-être le sort de la question et de l'interpellation dans cette période de quatre ans qui est l'une des plus troublées de notre histoire constitutionnelle ? Il semblerait que du moment qu'en fait sinon en droit le régime parlementaire subit une éclipse, et que la responsabilité ministérielle indiquée dans la Constitution n'est pas appliquée, le droit d'interpellation, qui va servir à mettre en jeu cette responsabilité, aurait dû, lui aussi, disparaître à peu près complètement. Ce fut, cependant, le contraire qui se produisit. Cette période est particulièrement riche en interpellations. Du 4 mai 1848 au 26 mai 1849, l'Assemblée Constituante ne discuta pas moins de 75 interpellations. Quant à l'Assemblée Législative, devant le flot d'interpellations annoncées, elle fut obligée, au début de sa session, de faire ce que n'avait fait aucune Chambre jusqu'à

ce jour, de réglementer les interpellations. De telle sorte qu'à une époque où la responsabilité ministérielle est en fait annihilée par la responsabilité présidentielle, le droit d'interpellation apparaît comme consacrant le droit de contrôle de l'assemblée sur l'exécutif.

Le règlement de l'Assemblée Constituante des 11 et 20 mai 1848 ne mentionne pas le droit d'interpellation. Le décret du 27 mai 1848 règle seulement les communications entre les comités de l'Assemblée Constituante et les ministres. Il en fut autrement du règlement de l'Assemblée Législative. Son chapitre VII, intitulé : « *Des propositions et des demandes d'interpellation* », contient des dispositions nombreuses et détaillées sur les interpellations et sur les formes à suivre pour leur dépôt et leur discussion (1).

(1) Art. 79. — Tout représentant qui veut faire des interpellations en remet la demande écrite au président. Cette demande explique sommairement l'objet de l'interpellation, le président en donne lecture à l'assemblée. Les interpellations des représentants à représentants sont interdites.

Art. 80. — L'Assemblée après avoir entendu un des membres du gouvernement fixe, par assis et levé, sans débat, le jour où les interpellations seront faites. Après les interpellations et la clôture de la discussion, l'assemblée reprend son ordre du jour.

Art. 81. — Aucun ordre du jour motivé ne peut être présenté s'il n'est rédigé par écrit et déposé sur le bureau du président qui en donne lecture. — L'ordre du jour pur et simple s'il est demandé a toujours la priorité.

Art. 82. — Si l'ordre du jour pur et simple est écarté, l'as-

Parmi les interpellations célèbres qui eurent lieu sous l'Assemblée Législative, l'on doit citer l'interpellation des 15, 16, 17 et 18 janvier 1851. Cette interpellation avait pour objet la révocation par le président de la République du général Changarnier de ses fonctions de commandant de l'armée de Paris et des gardes nationales de la Seine, mais elle ne tarda pas à dégénérer en une véritable manifestation du parti libéral contre la politique du prince Louis-Napoléon. Les plus grands orateurs de l'époque y prirent la parole, entre autres Berryer, Lamartine, Dufaure et Thiers. Une motion de blâme fut votée par l'Assemblée Législative contre les ministres, conformément aux conclusions de la commission. Ce vote ne modifia nullement l'attitude du président de la République. Il accepta la démission des ministres, mais au lieu de former le nouveau ministère d'éléments pris dans la majorité de l'assemblée, comme il aurait dû le faire conformément aux règles du régime parlementaire, il constitua un ministère d'affaires avec des hommes à son entière dévotion (1).

semblée décide, par assis et levé, sans débats, si elle renverra dans les bureaux l'examen de l'ordre du jour motivé. En cas de renvoi dans les bureaux, l'assemblée, sur le rapport d'une commission, statue comme en matière d'urgence.

(1) Esmein, *Eléments de droit comparé français*, 3^e éd., p. 149 et suiv. ; Spuller, *Histoire parlementaire de la Seconde République*, p. 304.

i) *Second empire.* — Au moment même où l'interpellation peut être considérée comme ayant achevé son développement et fixé ses traits principaux, nous allons la voir brusquement supprimée et avec elle disparaître ce qui avait été sa forme primitive et ce qui reste sa forme atténuée, la question.

Le prince Louis-Napoléon avait trop à se plaindre du régime parlementaire pour ne pas l'écarter de la Constitution nouvelle, issue du coup d'Etat, dont il venait de faire approuver d'avance par le peuple les grandes lignes.

La haine du régime parlementaire apparaît sous une forme imagée dans le préambule de la Constitution : « Ecrire en tête d'une Charte que le chef du gouvernement est irresponsable, c'est mentir au sentiment public ; c'est vouloir établir une fiction qui s'est trois fois évanouie au bruit des Révolutions. La Constitution actuelle proclame, au contraire, que le chef que vous avez élu est responsable devant vous. Etant responsable, il faut que son action soit libre et sans entraves. De là l'obligation d'avoir des ministres qui soient les auxiliaires honorés et puissants de sa pensée, mais qui ne forment plus un conseil responsable, composé de membres solidaires, obstacle journalier à l'impulsion particulière du chef de l'Etat, expression d'une politique émanée des Chambres, et par là même exposée à des changements fréquents

qui empêchent tout esprit de suite, toute application d'un système régulier.... Le corps législatif discute librement la loi, l'adopte ou la repousse, mais n'y introduit pas à l'improviste de ces amendements qui dérangent souvent toute l'économie d'un système et l'ensemble du projet primitif. La Chambre n'étant plus en présence des ministres, et les projets de loi étant soutenus par les orateurs du conseil d'Etat, le temps ne se perd pas en *vaines interpellations, en accusations frivoles, en luttes passionnées*, dont l'unique but était de renverser les ministres pour les remplacer. »

Toute la Constitution de 1852 se ressent de cette conception. La responsabilité des ministres devant les représentants du peuple est supprimée, et toute la responsabilité nominale est concentrée dans la personne de l'empereur à l'égard de la nation.

Le contrôle de l'assemblée est réduit au strict minimum. Le droit *d'initiative* n'appartient plus aux députés ; l'*Adresse* qui a cessé d'être en usage depuis 1848, n'est pas rétablie ; enfin l'*Interpellation* est condamnée dans son principe puisqu'il n'y a plus de conseil des ministres, et que les ministres n'étant que les premiers agents de l'empereur ne communiquent qu'à lui leurs projets et n'ont besoin d'autre assentiment que du sien.

La discussion du budget permettait seule chaque

année aux représentants d'exprimer leurs volontés en contestant ou en refusant au gouvernement les crédits qu'il demandait, mais ce contrôle se réduisait à bien peu de chose puisque à cette époque le budget au lieu de se voter par chapitres comme aujourd'hui se votait par ministère. Les représentants du pays pouvaient à cette occasion poser des questions aux ministres.

Sous le régime antérieur, les représentants avaient eu la ressource des pétitions adressées par les citoyens pour questionner le gouvernement. Sous la Constitution de 1852, ils ne l'avaient même plus puisque le droit de pétition ne s'exerçait qu'auprès du Sénat et que celui-ci n'était pas à proprement parler une Assemblée Législative.

Enfin comme le corps législatif n'avait aucun moyen d'action sur le pouvoir exécutif, son contrôle, à supposer qu'il eût existé, eut été dépourvu de sanction.

Il y avait, à ce point de vue entre la Constitution de 1852 et la Constitution de l'an VIII de grandes ressemblances, mais à la différence de cette dernière, la Constitution de 1852 pouvait se prêter au développement du régime parlementaire. Les pouvoirs n'étaient pas en effet entièrement confondus dans la main de l'empereur, et le pouvoir exécutif n'était pas aussi omnipotent. D'autre part, le corps législatif

étant élu au suffrage universel, il était possible d'y trouver les éléments d'une opposition. Ce fut en effet ce qui se produisit. Au bout de huit années, le régime autoritaire du début subit un fléchissement, et le gouvernement parlementaire apparut de nouveau comme la forme naturelle de la liberté politique. « En 1851, la majorité du peuple français, séduite par le souvenir des gloires impériales ou prise de peur devant le développement des doctrines socialistes, s'était désintéressée de la liberté politique et en avait consenti le sacrifice dans les plébiscites de 1851 et de 1852. Mais ce n'était qu'une faiblesse passagère ; peu à peu l'amour et le besoin des institutions libres devaient se réveiller et le gouvernement impérial, habile et prévoyant en ce point, lorsqu'il reconnut les symptômes certains de ce réveil, ne songea pas à lutter obstinément contre une force irrésistible » (1).

Malgré la candidature officielle, pratiquée d'une façon scandaleuse sous le second Empire, les élections de 1857 avaient introduit dans le corps législatif un certain nombre d'opposants et il fut nécessaire de donner satisfaction dans une certaine mesure à leurs réclamations. A partir de 1860, un mouvement libéral très net se dessine, et les différentes étapes de

(1) Esmein, *Eléments de droit constitutionnel français comparé*, 3^e édit., p. 154.

cette période sont marquées par des senatus-consultes ou des décrets impériaux qui rapprochent peu à peu la forme du gouvernement du régime parlementaire.

Ce fut tout d'abord le décret impérial des 24 novembre-11 décembre 1860 qui rétablit l'Adresse. Le Sénat et le corps législatif eurent le droit de voter tous les ans, à l'ouverture de la session, une Adresse en réponse au discours du Trône. C'était ressusciter la tradition anglaise qui avait été aussi celle de la Restauration et de la monarchie de juillet, et permettre aux Chambres de critiquer au moins une fois par an la politique du gouvernement. Le projet d'Adresse pouvait comporter des amendements, seulement ces amendements à raison de l'organisation des pouvoirs publics n'étaient pas susceptibles d'entraîner la chute du ministère, et à ce point de vue ils étaient moins efficaces qu'autrefois. L'Adresse était discutée en présence des commissaires du gouvernement appelés à fournir aux Chambres des explications sur la politique intérieure et extérieure.

En même temps, pour créer un lien entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, des ministres sans portefeuille étaient institués. Ils avaient pour mission de défendre devant les Chambres, de concert avec le président et les membres du conseil d'Etat, les projets de loi du gouvernement; ils avaient le traite-

ment des ministres en fonctions et entraient au conseil des ministres.

A cette époque, les discussions au sujet de l'Adresse prirent un intérêt énorme et eurent un retentissement considérable. Les députés de l'opposition, dont le nombre s'était notablement augmenté aux élections de 1863, profitèrent de l'Adresse pour harceler le gouvernement de questions et critiquer sa politique. Gambetta, Jules Favre, Thiers prononcèrent souvent à cette occasion des discours remarquables.

Cependant il était de plus en plus évident aux yeux de l'opinion publique que l'Adresse constituait un moyen insuffisant de contrôle, et l'une des réformes réclamées le plus énergiquement par l'opposition libérale était précisément le rétablissement dans la Constitution du droit d'interpellation. Dans la discussion de l'Adresse, le 28 mars 1865, M. Thiers insistait avec une grande éloquence sur la nécessité de doter la France d'institutions plus libérales et plus efficaces : « N'éprouvez-vous pas, s'écriait-il, en s'adressant aux membres du corps législatif, une sorte de confusion à vous trouver en présence des représentants de la couronne, lorsque votre mission est de vous expliquer avec eux et d'être dans l'impossibilité de leur adresser les questions les plus simples, parce que le droit d'interpellation n'existe pas » (1).

(1) Corps législatif, 28 mars 1865, *Moniteur Universel*, p. 340.

En 1868, les attaques du parti libéral se renouvelent sur le même sujet. Dans la séance du 17 mars, M. Buffet soutint un amendement au paragraphe 12 de l'Adresse. Il réclama le droit d'interpellation. Après avoir fait ressortir que le droit d'amendement tel qu'il était pratiqué ne permettait pas à la Chambre de manifester, dans une foule de circonstances, son avis, il s'attacha à démontrer que le budget n'était pas non plus un moyen pour la Chambre de faire connaître nettement son sentiment sur la politique du gouvernement, et en arriva à cette conclusion : « Je ne vois donc, Messieurs, qu'un seul moyen de permettre à cette Chambre d'exercer avec netteté, avec opportunité son droit de contrôle, c'est de lui accorder le droit d'interpellation. Je le demande, quels inconvénients ce droit pourrait-il présenter si on le soumet d'ailleurs à une réglementation convenable. Cette réglementation serait, sans doute, fort difficile, impossible même s'il s'agissait de substituer l'interpellation à l'Adresse, parce que s'il s'agissait non pas d'ajouter le droit d'interpellation à l'Adresse, mais de le lui substituer et si vous soumettiez l'exercice de ce droit à l'assentiment de la majorité, vous pourriez fermer ainsi complètement la bouche à la minorité. Mais lorsque le droit de la minorité trouve satisfaction dans l'Adresse, je ne vois aucune objection à entourer le droit d'interpellation de conditions et de ga-

ranties qui en préviennent les abus et qui l'empêchent de devenir une entrave à l'expédition des affaires » (1).

Il insiste en même temps en faveur de l'entrée des ministres à la Chambre. Ce passage est intéressant parce que l'on y voit exprimée la préoccupation qui anime à cette époque certains députés libéraux, le désir que l'Adresse soit maintenue dans le cas où l'interpellation serait introduite dans la législation. Avec beaucoup de raison, M. Buffet faisait remarquer que le droit d'interpellation subordonné à la volonté de la majorité était un moyen de contrôle moins parfait que l'Adresse.

L'argumentation de M. Buffet fut vivement combattue par le ministre, M. du Miral. Il s'efforça de démontrer que le corps législatif possédait déjà les libertés qui étaient réclamées pour lui, que le droit d'interpellation existait dans les discussions du projet d'Adresse, de même à l'occasion du vote de l'impôt et du budget. Il fit remarquer que le gouvernement n'avait jamais cherché à restreindre dans ces cas la pratique de l'interpellation et qu'il en était de même chaque fois que les circonstances étaient assez graves pour l'exiger. « Je maintiens donc, disait-il, que le droit et le pouvoir d'interpellation existent lors

(1) *Moniteur Universel*, 28 mars 1866, p. 329.

du budget comme lors de l'Adresse, et lorsque les circonstances ne permettent pas de l'exercer à l'une des deux époques principales de notre existence parlementaire, il n'est pas contesté davantage lorsqu'un intérêt sérieux le commande. »

Il ajoutait, ce qui était exact, que le droit d'interpellation n'avait jamais existé à aucune époque, dans les institutions même de la France, qu'il n'était pas mentionné dans la Charte de 1830 pas plus du reste que le droit d'Adresse, et qu'il avait été simplement le résultat de la pratique. Après avoir combattu également la deuxième partie du discours de M. Buffet ayant trait à l'entrée des ministres dans le Parlement, il termine son discours en suppliant les Chambres de repousser l'amendement parce que, s'il en était autrement, on eût laissé supposer que les sentiments du pays pour le chef de l'Etat se seraient modifiés. En résumé, M. du Miral cherchait à retarder l'adoption des réformes libérales en promettant au corps législatif que le gouvernement se montrerait de plus en plus tolérant dans la pratique de l'interpellation (1).

Ce n'était pas suffisant. Le parti libéral, dont l'influence grandissait tous les jours à raison moins du nombre de ses membres que de leur valeur, ne pouvait se contenter de ces explications et de ces vagues

(1) *Moniteur Universel*, 20 mars 1866, p. 338.

promesses. En réalité l'interpellation fonctionnait d'une façon défectueuse et il était nécessaire pour en faire un mode de contrôle réellement sérieux de la réglementer comme elle l'avait été en 1848. M. Rouher, avec le grand sens politique qui l'animait, comprit que le débat n'était pas terminé. Il commença par affirmer, comme M. du Miral, qu'il était inutile de consacrer législativement le droit d'interpellation puisque ce droit existait déjà. « Quant au droit d'interpellation, s'écriait-il dans la séance du 19 mars 1866, est-ce qu'il n'existe pas ; est-ce que vous n'avez pas le droit de demander quelles sont les vues du gouvernement ? Mais je vous en demande pardon ; votre session, c'est une interpellation continue (*rires approbatifs*) qui commence au premier jour de l'Adresse, qui se continue dans la loi du contingent, qui passe à la loi du budget, qui se prolonge ainsi toute la durée de la session. C'est une interpellation libre, non conditionnelle, non réglementée, que vous pouvez exercer à tout instant, et le gouvernement vous répond avec empressement. »

Mais bientôt élevant le débat, y englobant la *question* et la liberté de la presse, il affirme que l'intention du gouvernement est de poursuivre une politique libérale et tolérante, mais qu'il ne veut pas accorder à la nation des libertés illimitées qui l'entraîneraient à sa ruine : « Au nom de l'empereur, je déclare

à la Chambre que la seule et vraie politique que le gouvernement veuille suivre, c'est la politique libérale ; ce que nous voulons c'est maintenir haut et ferme, au nom du gouvernement, le drapeau du progrès, mais ce que nous ne voulons pas c'est nous séparer du gros de notre armée comme les impatients, comme une avant-garde hâtive et téméraire, que son élan emporte jusqu'au milieu des rangs ennemis » (1).

La cause était gagnée pour le gouvernement impérial et par 206 voix contre 63, l'amendement Buffet fut repoussé.

Le parti libéral ne se laissa pas décourager par cet échec. Une campagne des plus vives fut engagée dans la presse en faveur du rétablissement du droit d'interpellation et l'agitation dans le pays ne cessa de grandir. Napoléon III, désireux de flatter l'opinion publique, se laissa d'autant plus facilement convaincre qu'il voulait supprimer l'Adresse qui n'avait pas donné les résultats qu'il en attendait, et qu'il était nécessaire d'accorder une compensation aux assemblées. Dans une lettre adressée le 19 janvier 1867 à M. Rouher, il promettait des concessions libérales et le lendemain un décret remplaçait le vote de l'Adresse par le droit d'interpellation (2).

(1) *Moniteur Universel*, 20 mars 1866, p. 338.

(2) Décret du 19 janvier 1867.

Article premier. — Les membres du Sénat et du corps légis-

Toutefois, et c'est là un grand reproche que l'on peut faire à ce décret, l'interpellation n'était pas introduite dans notre Constitution d'une façon franche et loyale. On en avait réglementé soigneusement les conséquences et limité étroitement l'exercice.

Ainsi toute demande d'interpellation devait être écrite ou signée par cinq membres au moins. Elle devait contenir un exposé sommaire de l'interpellation, et être remise au président qui la communiquait au ministre d'Etat et la renvoyait à l'examen des

latif peuvent adresser des interpellations au gouvernement.

Art. 2. — Toute demande d'interpellation doit être écrite ou signée par cinq membres au moins. Cette demande indique sommairement l'objet de l'interpellation ; elle est remise au président qui la communique au ministre d'Etat et la renvoie à l'examen des bureaux.

Art. 3. — Si deux bureaux du Sénat, ou quatre bureaux du corps législatif émettent l'avis que les interpellations peuvent avoir lieu, la Chambre fixe le jour de la discussion.

Art. 4. — Après la clôture de la discussion, la Chambre prononce l'ordre du jour pur et simple ou le renvoi au gouvernement.

Art. 5. — L'ordre du jour pur et simple a toujours la priorité.

Art. 6. — Le renvoi au gouvernement ne peut être prononcé que dans les termes suivants : le Sénat (ou le corps législatif) appelle l'attention du gouvernement sur l'objet des interpellations. Dans ce cas, un extrait de la délibération est transmis au ministre d'Etat.

Art. 7. — Chacun des ministres, par une délégation spéciale de l'empereur, peut être chargé, de concert avec le ministre d'Etat, les présidents et les membres du conseil d'Etat, de représenter le gouvernement devant le Sénat ou le corps législatif, dans la discussion des affaires ou des projets de loi.

bureaux. Ce n'étaient là que des entraves simplement gênantes, mais il en était autrement des dispositions des articles 3, 4 et 6.

Aux termes de l'article 3, pour que l'interpellation aboutit, il fallait que deux bureaux au moins au Sénat et quatre au moins au corps législatif, fussent d'avis d'accueillir cette demande. Il en résultait que ce mode de contrôle était annihilé par une majorité dévouée à l'empereur.

D'autre part, d'après l'article 4, l'interpellation ne pouvait aboutir qu'à un ordre du jour pur et simple ou au renvoi au gouvernement, et d'après l'article 6, le renvoi au gouvernement ne pouvait être prononcé que dans les termes suivants : « Le Sénat ou le corps législatif appelle l'attention du gouvernement sur l'objet des interpellations. » Il n'y avait donc pas d'ordre du jour motivé et la sanction des interpellations était, en somme, purement platonique.

Une des conséquences du rétablissement du droit d'interpellation fut l'entrée des ministres dans les Chambres. Les ministres sans portefeuille ne furent pas supprimés pour cela, mais comme ils pouvaient avoir à répondre à des questions portant sur des matières dont ils n'avaient jamais eu à s'occuper, il sembla préférable au gouvernement d'autoriser les ministres ordinaires eux-mêmes à défendre leurs propres actes plutôt que d'être à la discrétion de leurs

collègues sans responsabilité. Aussi l'article 7 décidait-il que chacun des ministres pouvait par une déclaration spéciale être chargé de représenter le gouvernement devant le Sénat et le corps législatif pour la discussion des affaires et des projets de loi. Cet article devait d'ailleurs aboutir plus tard à la suppression des ministres sans portefeuille.

Que faut-il penser du décret du 19 janvier 1867 ? A s'en rapporter aux notes du *Moniteur*, et aux commentaires des journaux à la solde du gouvernement, la conquête libérale qui venait d'être réalisée avait une importance considérable. L'Adresse avait passionné inutilement l'opinion, donné lieu à des débats stériles, fait perdre à la Chambre un temps précieux pour les affaires. En outre elle ne permettait à l'assemblée d'exercer son droit de contrôle sur la conduite du gouvernement qu'une fois par an. Enfin, la rédaction d'une Adresse ne se prêtait pas aux transactions. Elle donnait prise aux interprétations les plus opposées et le moindre blâme qu'elle renfermait semblait atteindre tous les actes du gouvernement. » Tout le monde, disait le *Moniteur* du 20 janvier 1867, dans ses commentaires sur le nouveau décret, a été frappé de ce fait que les discussions de l'Adresse tendent de plus en plus à s'écarter du cadre tracé par le discours de la couronne auquel il s'agit de répondre. Manquant alors de base précise

et de sujet déterminé, elles courent le risque quelquefois de s'égarer dans la région vague des théories et des idées abstraites, d'autres fois de se perdre dans les plus infimes détails de l'administration. Dans ces conditions, elles sont exposées à s'étendre indéfiniment, et à devenir plus propres à passionner les esprits qu'à élucider les questions et à favoriser beaucoup plus les paroles que les affaires qu'elles privent d'un temps précieux » (1).

Il y avait, sans doute, dans ces critiques dirigées contre l'Adresse une grande part de vérité. L'Adresse était loin de constituer un mode parfait de contrôle du législatif sur l'exécutif. Toutefois il faut observer que jusqu'alors, dans la discussion à laquelle elle donnait lieu, il avait toujours été loisible à la minorité de présenter, avec tout le développement qu'elles comportaient et dans la plus grande liberté, les observations que lui suggérait la politique gouvernementale. Il faut remarquer d'autre part que l'Adresse n'est pas une arme si défectueuse en elle-même qu'on serait tenté de le croire, puisque dans le pays où le gouvernement parlementaire a atteint son développement le plus parfait, l'Angleterre, c'est encore le moyen normal pour le Parlement de mettre en jeu la responsabilité ministérielle.

(1) *Moniteur Universel*, 20 janvier 1867, p. 57.

A l'inverse, l'interpellation, telle qu'elle venait d'être rétablie, était loin de constituer une conquête aussi libérale que le gouvernement voulait le faire croire. Entourée d'entraves multiples comme elle l'était, elle était non pas un progrès, mais presque un recul sur l'ancien état de choses ; de ceci nous avons une preuve manifeste dans les réclamations nombreuses qui furent formulées dès la rentrée du corps législatif. Elles avaient pour but tout à la fois de protester contre la suppression de l'Adresse et de s'élever contre la réglementation étroite de l'interpellation.

Une des plus importantes fut l'interpellation du vicomte Lanjuinais, dans la séance du 25 février 1867. Après avoir rappelé au gouvernement qu'il dépasse ses droits lorsqu'il retire au corps législatif une de ses garanties les plus naturelles, sous prétexte qu'il en fait abus, — il fait allusion à l'Adresse, — il s'efforce de montrer à l'assemblée le peu d'importance de la compensation qui lui a été accordée :

« Nous avons, Messieurs, le droit d'interpellation réglementé, et les formalités qui nous sont imposées en font un droit qui est le droit de la majorité seule et qui n'est jamais le droit de la minorité. Avec l'Adresse, cinq membres avaient le droit de poser une question et de la discuter et cela était souvent nécessaire. Désormais, il faudra que ce soit quatre

bureaux qui autorisent les interpellations, et quatre bureaux, vous le savez, dans cette assemblée, c'est la majorité. De plus (s'adressant à la majorité), cette règle vous atteint comme nous. Il arrive parfois qu'il se forme dans la majorité un groupe qui voudrait saisir le gouvernement d'une question. Nous l'avons vu souvent. Ce groupe passera aussi par cette filière de bureaux, et sa demande pourra y périr comme les nôtres. » (1).

Nous avons vu que dans la séance du 17 mars 1866, M. Buffet avait déjà pressenti ces critiques, et insisté pour le maintien de l'Adresse dans le cas où l'interpellation serait introduite dans la constitution.

M. Buffet ne devait pas tarder à renouveler ses attaques en vue d'arriver à une réglementation plus libérale de l'interpellation. Le 10 décembre 1867, il demandait l'autorisation d'interpeller le gouvernement sur la nécessité de modifier les dispositions du décret du 19 janvier 1867 ; il visait surtout la disposition interdisant au corps législatif de formuler par un *ordre du jour motivé* son avis sur les questions dont il avait autorisé la discussion. Le 12 décembre, sept bureaux rejetèrent la demande, et l'interpellation ne put avoir lieu. Ce ne fut qu'en 1869, sous la pression de l'opinion publique, que l'empire consen-

(1) *Moniteur Universel*, 26 février 1867, p. 206.

tit à une plus sérieuse concession au parti libéral.

C'était l'époque où les idées et les principes du régime parlementaire étaient l'objet de discussions, l'époque où Prévost-Paradol faisait paraître son ouvrage, la *France Nouvelle*, qui devait exercer sur le monde politique une si profonde influence. Alors que dans sa politique extérieure l'empereur se laisse de plus en plus dominer par le parti catholique, dans la politique intérieure il entre résolument dans le progrès et cherche à s'appuyer sur le parti libéral. Le sénatus-consulte des 8-10 décembre 1869 décide que les ministres peuvent être membres du Sénat et du corps législatif, ont entrée dans l'une et l'autre assemblée et doivent être entendus toutes les fois qu'ils le demandent. Le corps législatif recouvre l'initiative des lois et le droit d'élire son bureau. Le Sénat qui dans la Constitution de 1852 jouait à peu près le même rôle que dans celle de l'an VIII, celui de gardien de la Constitution, achève sa transformation commencée en 1861 et acquiert le caractère législatif en se rapprochant de la conception anglaise de la Chambre des lords.

Enfin, et c'est le point qui nous intéresse plus spécialement, le droit d'interpellation n'est plus soumis aux restrictions indiquées par le décret du 20 janvier 1867.

Le Sénat s'était réuni le 2 août 1869 pour exami-

ner les réformes proposées par le gouvernement, parmi lesquelles figurait celle concernant le droit d'interpellation. Il n'est pas sans intérêt de rappeler les observations générales de M. Rouher, alors président du Sénat : « Ce ne sera pas, dit-il, l'un des signes les moins éclatants de cette époque que ce mouvement continu de transformation de l'empire autoritaire en empire libéral, mouvement qui a pour chef le souverain lui-même, pour point de départ l'amnistie, pour étapes successives les réformes de 1860, de 1863 et de 1867, et qui vient aboutir, sans précipitation ni secousses, à un équilibre perfectionné entre les pouvoirs publics, à une répartition meilleure de leurs droits et de leurs attributions..... Vouloir que la France restât stationnaire, pendant que les doctrines libérales prenaient possession de l'Europe entière, aurait été méconnaître la loi nécessaire de notre influence dans le monde, et affaiblir au préjudice de l'avenir les liens sacrés qui unissent la dynastie napoléonienne à la nation française » (1).

Puis dans cette même séance, M. Duvergier, garde des sceaux, exposa rapidement les motifs qui avaient décidé le gouvernement à présenter le nouveau sénatus-consulte ; à ce sujet le savant jurisconsulte note qu'une séparation existe entre la question et l'inter-

(1) Sénat, *Journal Officiel*, 3 août 1869, p. 1052.

pellation. Et ceci est d'autant plus intéressant que jusqu'alors cette distinction qui est aujourd'hui classique était mal comprise :

« Dans une assemblée délibérante placée en face des ministres, dit-il, l'interpellation naît presque de la force des choses. Pour la plupart des cas elle ne devrait constituer qu'une simple demande à laquelle le gouvernement ne devrait aussi avoir à faire qu'une simple réponse (c'est la question). C'est ainsi que dans bien des discussions elle peut se montrer. Mais souvent aussi, par les sujets auxquels elle s'applique, elle devient le terrain des luttes les plus vives ; on l'entoure d'une sorte de solennité, et on cherche à en faire sortir d'importantes résolutions (c'est l'interpellation). »

Dans la discussion qui eut lieu le 6 septembre, l'article 7 fut voté sans modifications. Il porte que des ordres du jour motivés peuvent être adoptés avec cette seule précaution que le renvoi aux bureaux de l'ordre du jour motivé est de droit si le gouvernement le demande. Les bureaux nomment alors une commission sur le rapport sommaire de laquelle se prononce l'assemblée. La seule chose intéressante à noter est le rejet d'un amendement Hubert Delisle qui propose le rétablissement de l'Adresse, comme complément du droit d'interpellation.

Avec une très grande logique, M. Hubert Delisle

fait remarquer que la suppression de l'Adresse a été regrettable surtout au point de vue de l'influence constitutionnelle du Sénat. « La suppression de l'Adresse a été fâcheuse, je le répète, au point de vue de l'influence du Sénat dans le pays. Le droit d'interpellation l'a remplacée, mais ce droit n'a aucune portée pour nous ; je dirais même qu'il n'a pas été d'un grand secours pour le corps législatif. Car pour éviter les abus de l'interpellation, on a cru devoir l'entourer de ces deux précautions, l'une la précision parfaite du point sur lequel doit être interrogé le gouvernement, la seconde la nécessité de l'autorisation des bureaux. Eh bien ! qu'est-il arrivé ? un flot de demandes d'interpellations a surgi, on ne pouvait ni les admettre toutes ni les repousser toutes. De là pour le gouvernement une source d'embarras. »

M. Hubert Delisle chercha ensuite à prouver que l'Adresse était une des nécessités d'un gouvernement constitutionnel parce qu'elle permettait au gouvernement au moment de la réunion des Chambres d'exposer, non à l'aide de publications officielles mais par le discours de la couronne, la situation exacte de l'empire.

« Dans ce discours, l'empereur a le soin d'expliquer la situation exacte et les tendances de sa politique. Et devant ces déclarations faites aux deux

Chambres, à la nation entière, il n'est fait aucune réponse ! Ce silence est, à mon sens, un fait très fâcheux. »

Dans sa conclusion, l'orateur justifiait le rétablissement de l'Adresse pour trois raisons :

Tout d'abord ce serait un moyen pour le Sénat, d'introduire dans le texte de la Constitution nouvelle une disposition qui lui serait propre.

En second lieu il épargnerait au gouvernement des embarras. Le corps législatif avait vu avec peine supprimer l'Adresse, et il n'était pas douteux que des interpellations nouvelles ne fussent une occasion pour lui de manifester ses regrets.

Enfin le rétablissement de l'Adresse serait utile pour l'empereur : « Aujourd'hui que le souverain, dans son sentiment libéral et sa large générosité, est venu donner le droit de tout dire par la plume et par la parole; aujourd'hui qu'il est attaqué de la manière la plus violente, la plus perfide, je dirais la plus injurieuse, notre devoir le plus grand est de nous servir davantage autour de son trône à mesure que le danger semble grandir. » (1).

Ainsi en se plaçant sur le terrain du dévouement le plus absolu à l'empereur, M. Hubert Delisle arrivait aux mêmes conclusions que les chefs du parti

(1) Sénat, 6 septembre 1869, *Journal Officiel*, 7 septembre 1869, p. 1196.

libéral, le rétablissement de l'Adresse. Son amendement qui allait à l'encontre des désirs du gouvernement fut rejeté à une majorité considérable. Il ne faut pas hésiter à considérer la chose comme fâcheuse.

Par la nouvelle réforme s'était donc simplement élargie l'interpellation. Toutefois, elle était loin d'avoir la portée qu'elle a aujourd'hui, et cela parce qu'en dépit des apparences, le régime parlementaire n'était pas encore établi en France. L'article 2 du sénatus-consulte du 8 septembre 1869 était en effet ainsi conçu :

« Les ministres ne dépendent que de l'empereur ; ils sont responsables et ne peuvent être mis en accusation que par le Sénat. »

Comme le fait très bien remarquer M. Esmein, il est impossible de rédiger un texte plus incohérent, non seulement avec les autres dispositions du sénatus-consulte, mais encore avec lui-même. Le second alinéa était, en effet, en contradiction manifeste avec le premier, à moins qu'il ne voulût simplement indiquer la responsabilité des ministres envers l'empereur, mais alors c'était un trompe-l'œil (1).

Le sénatus-consulte du 8 septembre 1869 avait reconnu aux Chambres le droit de faire leur règlement

(1) Esmein, *Eléments de droit constitutionnel français comparé*, 3^e édition, p. 156 et 157.

intérieur. Dès le 28 décembre 1869 la commission de règlement du Sénat présente un projet qui est adopté le 5 janvier 1870. Ce règlement reproduit la plupart des propositions du règlement de 1849, mais il introduit, en ce qui concerne l'interpellation, deux innovations qui méritent d'être signalées (art. 59). Tout d'abord il déclare que l'on peut sur l'interpellation proposer non seulement l'ordre du jour pur et simple ou un ordre du jour motivé, mais encore la question préalable à laquelle il attribue même la priorité, le renvoi au bureau de l'ordre du jour motivé étant de droit quand il est demandé par le gouvernement. En outre, l'auteur ou les auteurs de l'interpellation ont toujours le droit d'être entendus.

Pour le corps législatif, le règlement qui suivit le vote du sénatus-consulte de 1869 porte la date du 2 février 1870. Les articles 33 à 42 sont relatifs à l'interpellation. Ils reproduisent les articles 79 à 81 du règlement de 1849.

Le renvoi aux bureaux est de droit quand il est réclamé par le gouvernement. Le jour de la discussion est fixé par l'assemblée soit dans la séance même, soit dans une séance ultérieure. C'est enfin le député lui-même qui doit donner lecture de sa demande d'interpellation avant de la déposer au bureau (1).

(1) *Règlement du Corps législatif du 2 février 1870, ch. VI.*

ART. 33. — Le député qui veut adresser une interpellation en

Le *senatus-consulte* du 20 avril 1870 n'eut aucune influence sur le règlement du corps législatif. Celui du Sénat fut simplement augmenté d'un article 60 ainsi conçu : « *Les demandes d'interpellation, reti-*

donne lecture au corps législatif et la dépose sur le bureau.

ART. 34. — Le corps législatif, après avoir entendu un des membres du gouvernement, fixe sans débat sur le fond soit dans la séance, soit dans une séance ultérieure, le jour où l'interpellation sera faite.

ART. 35. — Au jour indiqué, l'interpellation a lieu ; aucun ordre du jour motivé sur les interpellations ne peut être présenté, s'il n'est rédigé par écrit et déposé sur le bureau du président, qui en donne lecture.

ART. 36. — L'ordre du jour pur et simple, s'il est demandé, a toujours la priorité.

ART. 37. — Si l'ordre du jour pur et simple n'est pas adopté et si le renvoi au bureau n'est pas ordonné conformément aux articles ci-après, le président soumet les ordres du jour motivés au vote du corps législatif.

ART. 38. — En cas de rejet de l'ordre du jour pur et simple, si le gouvernement demande le renvoi au bureau des ordres du jour motivés, le renvoi est de droit. Ce renvoi peut être également ordonné par le corps législatif sur la proposition d'un de ses membres. Dans l'un et l'autre cas, une commission est nommée, et dans son rapport sommaire, le corps législatif statue comme en matière d'urgence.

ART. 39. — La résolution de la commission est d'abord mise aux voix. Si cette résolution est adoptée, l'interpellation est close. Si elle est rejetée, il est statué sur les ordres du jour motivés, dans l'ordre où ils sont discutés. En cas de rejet, l'interpellation est close par le vote qui intervient sur le dernier ordre du jour mis aux voix.

ART. 40. — Les demandes d'interpellation retirées par ceux qui les ont portées peuvent être reprises.

ART. 41. — Les interpellations de député à député sont interdites.

rées par leur auteur, peuvent être reprises par un autre sénateur. »

Quelles que soient les critiques que l'on peut formuler contre la législation du deuxième Empire concernant l'interpellation, il est juste de reconnaître qu'un progrès considérable avait été réalisé dans le sens de la liberté. Le pouvoir législatif se trouvait avoir désormais entre ses mains une arme efficace, facile à manier, et qui aurait produit d'excellents résultats si le régime parlementaire avait fonctionné.

A peine ce régime venait-il d'être consacré en France par la Constitution du 21 mai 1870 que la dynastie impériale s'écroulait, et avec elle les institutions nouvelles qu'elle avait créées et dont le temps n'avait pas permis d'apprécier la vitalité.

Avant d'étudier l'interpellation dans les premières années de la troisième République, il est bon de se demander ce qu'était devenue la deuxième branche du droit d'interrogation ministérielle, le *droit de question*.

Le *droit de question* n'a jamais été contesté dans les assemblées dans lesquelles les ministres ont entré. Il a été pratiqué très fréquemment pendant la Révolution sous la Constituante et la Législative, plus tard sous la Restauration et le gouvernement de Juillet, plus tard encore sous la Constitution de 1848, et sous celle de 1852 dès que les ministres ont eu en-

trée dans les Chambres ; seulement, par un phénomène curieux mais facile à expliquer, le jour où l'interpellation, moyen de contrôle beaucoup plus puissant, entra dans les mœurs parlementaires, la question perdit toute son importance. Pendant toute la période du Second Empire, sa procédure ne fut pas réglementée, et il semble bien que lorsque l'interpellation fut rétablie en 1867, elle se confondit avec elle dans la pensée de la plupart des députés. Nous avons vu cependant dans la séance du 2 septembre 1869, M. Duvergier, garde des sceaux, indiquer à ses collègues la différence qui existe entre ces deux procédures, et, dans la séance du 10 janvier 1870 M. Schneider, président du corps législatif, établit à son tour très nettement la distinction des interpellations et des questions.

« A mon avis, dit-il, l'un des moyens d'information les plus utiles peut être l'usage des questions, mais à une condition, j'ai eu déjà l'occasion de le dire dans la précédente session, c'est que ce genre de discussion soit extrêmement bref et qu'on se pénètre bien de cette pensée que la réponse doit être sommaire. Si le sujet comporte de plus amples explications, c'est le cas de recourir à la voie des interpellations » (1).

(1) *Journal Officiel*, 10 janvier 1870, p. 54.

Il n'aurait pas été nécessaire de rappeler cette distinction si elle n'avait pas été quelque peu oubliée.

Une proposition de M. Vendre, membre du corps législatif, du 6 avril 1870, dans le but de limiter le nombre des questions et de fixer leur procédure (1), et une proposition de M. Rouland au Sénat sur le même objet le 3 juin 1870 (2), furent retirées par leurs auteurs avant toute discussion. « Je crois, disait à cette dernière occasion le président du Sénat, que l'ordre des questions doit être laissé à la jurisprudence. C'est pour cela que la commission n'a pas voulu en faire une disposition réglementaire qui aurait très souvent fait dégénérer les interpellations en questions, et qui aurait très probablement fait usurper la question sur le droit d'interpellation. »

j) *Troisième République.* — Le 4 septembre 1870, après le désastre de Sedan, la déchéance de l'Empire était prononcée et la République proclamée. Un gouvernement provisoire fut constitué sous le nom de Gouvernement de la Défense Nationale et tous les pouvoirs furent confondus dans ses mains. Après la réunion de l'assemblée à Bordeaux le 13 janvier 1871, cette confusion de pouvoirs s'opéra, au contraire, au profit du pouvoir législatif.

(1) Corps législatif, 6 avril 1870, *Journal Officiel*, 7 avril 1870, p. 618.

(2) Sénat, 3 juin 1870, *Journal Officiel*, 4 juin 1870, p. 933.

De cette époque jusqu'en 1875, on ne peut pas dire que la France ait vécu sous un régime parlementaire. M. Thiers fut, en réalité, non le chef du pouvoir exécutif, mais un président de conseil des ministres, responsable devant l'assemblée. C'était, à proprement parler, l'assemblée qui conservait le pouvoir exécutif, et les ministres et son président étaient ses commis.

La loi du 31 août, dite Constitution Rivet, modifia un peu cette situation. M. Thiers prit le titre de président de la République française, mais sa responsabilité subsistait en même temps que celle des ministres, et il restait à la merci d'un vote hostile de l'assemblée. Les conditions du régime parlementaire n'étaient donc pas réunies.

Comment vont être réglées la question et l'interpellation pendant cette période ?

L'assemblée nationale avait à s'occuper d'affaires beaucoup trop graves pour avoir le temps matériel de confectionner un règlement. Elle se borna, le lendemain même de sa réunion, à adopter provisoirement le règlement de 1849. Seulement après le vote de la Constitution Rivet du 31 août 1871, elle dut admettre, pour être logique avec elle-même, que les interpellations pouvaient être adressées au président de la République aussi bien qu'aux ministres.

Sans introduire d'une façon expresse le régime

parlementaire en France, la loi du 13 mars 1873 apporta au régime inauguré en 1871 des réformes profondes. Elle ne supprima pas, comme elle aurait pu et comme elle aurait dû le faire la responsabilité du président de la République, mais elle la limita ; M. Thiers dont on craignait l'éloquence et l'influence trop active fut tenu isolé de l'assemblée. En principe, il ne pouvait communiquer avec l'assemblée que par des Messages qui, à l'exception de ceux par lesquels s'ouvraient les sessions, étaient lus à la tribune par un ministre. Il pouvait néanmoins être entendu par l'assemblée dans la discussion des lois à la condition de l'avoir informée de son intention par un message.

La loi fut plus restrictive encore en ce qui concerne les interpellations. Dans son rapport du 21 février 1873, M. de Broglie écrivait que la responsabilité ministérielle était la première des libertés nécessaires d'un pays. « Dans les pays libres, ce sont les ministres seuls et non le chef de l'Etat qui soutiennent le poids et les conséquences des discussions politiques. Ces ministres, pris eux-mêmes parmi les membres du Parlement en sympathie avec les opinions de la majorité, entrent rarement en conflit avec l'assemblée dont ils émanent, et si ce cas arrive, leur échec suivi de leur retraite n'entraîne pas le bouleversement de l'Etat tout entier. »

Ce fut cette conception qui fut consacrée par la

loi du 13 mars 1873 (1) mais non pas cependant d'une façon absolue.

Les interpellations ne pouvaient être adressées qu'aux ministres et non au président de la République, à l'exception cependant de celles qui se rapportaient aux affaires étrangères, auquel cas le président de la République pouvait être entendu. De même, il pouvait être entendu lorsque ces interpellations avaient trait à la politique intérieure, et que, par une délibération spéciale communiquée à l'assemblée avant l'ouverture, le conseil avait déclaré que les questions soulevées se rattachaient à la politique générale du gouvernement et engageaient la responsabilité du président de la République. Cette législa-

(1) *Loi du 13 mars 1873. ART. 4.* — « Les interpellations ne peuvent être adressées qu'aux ministres et non au président de la République.

« Lorsque les interpellations adressées aux ministres ou les pétitions envoyées à l'assemblée, se rapportent aux affaires extérieures, le président de la République aura le droit d'être entendu.

« Lorsque ces interpellations ou ces pétitions auront trait à la politique intérieure, les ministres répondront seuls des actes qui les concernent. Néanmoins, si par une délibération spéciale communiquée à l'assemblée avant l'ouverture de la discussion par le vice-président du conseil des ministres, le conseil décide que les questions soulevées se rattachent à la politique générale du gouvernement et engagent ainsi la responsabilité du président de la République, celui-ci aura le droit d'être entendu dans les formes déterminées par l'article premier. Après avoir entendu le vice-président du conseil, l'assemblée fixe le jour de la discussion.

tion compliquée était le résultat des tentatives de l'assemblée pour dégager la responsabilité des ministres, tout en maintenant celle du président de la République.

Nous avons ainsi achevé l'historique de la question et de l'interpellation, jusqu'à la Constitution qui nous régit actuellement. Nous avons pu constater, au cours de notre étude, que des deux branches du droit d'interrogation ministérielle, l'interpellation ne peut atteindre son plein développement et porter tous ses fruits que dans le gouvernement parlementaire. Cela ne veut pas dire toutefois qu'elle est une conséquence de cette forme de gouvernement, car il peut y avoir des gouvernements parlementaires où elle ne fonctionne pas ; c'est notamment le cas de l'Angleterre. Il nous faut maintenant étudier le droit d'interrogation ministérielle dans le droit positif actuel. Ce sera l'objet de notre troisième chapitre.

CHAPITRE III

Objet de la question et de l'interpellation.

SECTION I. — L'Angleterre.

§ 1. — Question.

a) *Objet.*— En Angleterre, les *questions* qui ont pris de nos jours un développement considérable se distinguent d'une façon très nette quant à leur but de ce qu'elles sont en France. Alors que chez nous elles portent habituellement sur des objets d'intérêt général, et sont inspirées surtout par des considérations politiques avec l'arrière pensée d'embarrasser le ministère, le plus souvent, en Angleterre, elles portent sur des matières secondaires et sont rarement l'effet d'une manœuvre obstructionniste, n'ayant guère pour but que de satisfaire la curiosité d'un membre. « Ces innombrables questions portent sur les sujets les plus graves et sur les plus futiles, en un mot sur tout ce qui peut, à un degré quelconque, attirer l'attention publique, sur l'acte le plus insignifiant

d'un agent subalterne comme sur la conduite d'un premier ministre. Le plus souvent elles ont trait à des faits tout spéciaux et sans importance, car elles ne peuvent être généralement suivies d'aucun vote ni d'aucune observation » (1).

C'est cette idée que met également en lumière d'une façon aussi claire que pittoresque M. Esmein :

« Avec le plein développement du gouvernement parlementaire, cette pratique a pris des proportions toujours grandissantes ; c'est devenu une véritable fusillade dont la plupart des ministres sont journellement criblés à la Chambre des communes. La fatigue et la perte de temps qui en résultent sont considérables. C'est un des points qui constituent en Angleterre cette crise du gouvernement parlementaire dont je parlerai plus loin ; et les nouveaux règlements que le gouvernement a proposés et fait adopter par la Chambre des communes ont en partie pour but de remédier à cet inconvénient » (2).

Nous reviendrons plus loin sur ce dernier point ; qu'il nous suffise pour le moment de savoir que la question est un des moyens les plus usités par les membres des Chambres, et en quelque sorte le mode

(1) Dupriez, *Les ministres dans les principaux Etats d'Europe et d'Amérique*.

(2) Esmein, *Eléments du droit constitutionnel français et comparé*, 3^e édition, p. 814.

normal pour exercer le contrôle journalier du ministère.

L'idée essentielle qu'il importe de dégager ici est que la question n'est pas en Angleterre une arme de combat destinée à renverser le gouvernement et qu'à la différence de ce qui se passe chez nous, elle ne le deviendra presque jamais. Il ne faut pas, du reste, perdre de vue que le ministère en Angleterre ne doit se retirer que s'il a nettement perdu la confiance de la Chambre des communes, et la pratique parlementaire est à cet égard assez rigoureuse puisqu'elle n'admet que quatre catégories de faits pouvant amener sa chute.

Ce sont :

1° Un vote exprès de défiance envers le gouvernement ;

2° Un vote de blâme ou de censure à l'adresse du ministère tout entier ou même d'un seul ministre ;

3° Le rejet d'une proposition ou d'un bill déposés par le cabinet ou l'adoption d'une proposition ou d'un bill déposés contre lui ;

4° La défaite du parti ministériel dans les élections générales.

D'ailleurs, sur chacun de ces points la jurisprudence parlementaire a beaucoup varié au cours du XIX^e siècle. En 1784, Pitt fut l'objet de quatorze motions de défiance votées par les communes, en

moins de deux mois, sans pour cela abandonner le pouvoir. Aujourd'hui, il est admis qu'après un vote nettement hostile de la Chambre des communes le cabinet a le devoir de céder la place à un autre qui représente mieux l'opinion du Parlement.

De même en ce qui concerne les votes de censure, la tendance du jour est d'exagérer la solidarité des membres du cabinet, de telle sorte que le plus souvent un vote de blâme à l'adresse d'un ministre entraînera la démission du cabinet tout entier. Toutefois, il n'en a pas été toujours ainsi, et au cours du XIX^e siècle très souvent des ministres se sont retirés devant un blâme non déguisé des communes qui les atteignait personnellement, sans que le cabinet se soit cru obligé de les suivre dans leur retraite. A cet égard la responsabilité ministérielle en Angleterre donne lieu à une remarque intéressante. A côté des questions devant entraîner la responsabilité solidaire des ministres, les Anglais ont réservé une place à part à des questions d'une nature particulière auxquelles ils ont donné le nom de *Questions ouvertes* ; ce sont celles dans lesquelles les ministres du cabinet ont la faculté de convenir qu'il y aura divergence d'opinions, de telle sorte que lorsqu'elles sont portées devant le Parlement elles sont traitées comme *Questions ouvertes*, les ministres, individuellement, pouvant à leur gré les défendre ou les combattre.

Il est impossible de dresser une liste de questions ouvertes parce que les divers gouvernements qui se sont succédés en Angleterre depuis le commencement du XIX^e siècle ont tantôt attribué, tantôt refusé ce caractère à des questions qui paraissaient, cependant, de la plus haute importance, telles que le scrutin secret, l'abolition de la traite des esclaves, la réduction des heures de travail dans les usines, etc. (1).

Avec beaucoup de raison, M. Todd s'élève contre le danger que peut présenter au point de vue parlementaire la multiplication des questions ouvertes :

« Si, dit-il, dans certaines circonstances exceptionnelles elles peuvent être inévitables, la multiplication de ces questions ouvertes doit être considérée comme un grand mal ; elles tendent, en effet, à diminuer le sens de la responsabilité individuelle qui doit être ressenti par tous ceux qui sont appelés au gouvernement du pays. Si toutes les questions étaient ouvertes, et que la minorité d'un ministère s'opposât ou refusât de soutenir la majorité, peu de mesures importantes seraient prises ; on aurait le dégradant spectacle d'un gouvernement sans politique arrêtée sur les grandes questions politiques qui surgissent

(1) Le *Mirror of Parliament*, 1839, p. 3067, et 1840, p. 602 et 620, contient à ce sujet des renseignements intéressants avec des opinions divergentes de Macaulay, Sir Robert Peel, Lord Russel.

continuellement et qui doivent nécessairement être tranchées d'après des principes nettement définis susceptibles d'être compris et appréciés par la nation entière » (1).

La *question* anglaise n'est donc pas la machine de guerre redoutable qu'elle est dans certains pays parlementaires ou qu'elle peut devenir indirectement. Elle est une simple interrogation adressée le plus souvent à un ministre pour obtenir un renseignement sur un acte administratif quelquefois insignifiant. Sans doute, elle peut dégénérer en un vote de blâme contre le ministre, et même entraîner dans certains cas, nous verrons par quels procédés, la chute du cabinet tout entier, mais ce sera l'exception, et on peut dire qu'alors elle sort de son rôle normal.

Il faut observer, d'ailleurs, que, grâce à la forte organisation des partis en Angleterre, complétée par des mesures réglementaires que nous étudierons, le cabinet n'a le plus souvent pas à redouter une question. Il est très rare que le ministère en face d'une question ne se tire pas d'affaire. Il n'a rien à craindre de sa majorité ; les questions qu'elle peut lui poser ne sont pas dangereuses et de nature à compromettre son existence. Celles qui viennent de la minorité sont le plus souvent habilement écartées

(1) Todd, *Le gouvernement parlementaire en Angleterre*, trad. franç., t. II, p. 120.

par des réponses à double entente ou sous forme plaisante. Cependant, les questions adressées au gouvernement, lorsqu'elles portent sur des faits graves, méritent une réponse plus complète et plus sérieuse (1). Aussi la Chambre des communes, afin de permettre au ministre qu'elles concernent de fournir des explications suffisantes, a-t-elle décidé par une résolution du 12 mars 1886 qu'aucune question ne pourrait être posée qu'à la condition d'avoir été remise la veille au clerc de la Chambre et inscrite sur une feuille de vote.

Est-ce à dire que la question ne répond à aucune nécessité réelle ? Nullement. Le grand avantage qu'elle présente pour les membres des Chambres est de les éclairer sur une foule de sujets dont quelques-uns sont fort importants et d'empêcher les Chambres d'avoir recours à des débats plus étendus ou à une demande de documents, ce que les Anglais appellent *Motion for Papers*. Aussi peut-on dire qu'à un

(1) Il n'en a pas toujours été ainsi. Sir Reginald Palgrave, dans son intéressante étude sur la Chambre des communes, fait à ce sujet les réflexions suivantes : « Les interpellations parlementaires dans les anciens temps ne portaient que sur des matières d'un intérêt *général et national*. Bien que l'on fasse actuellement de ce droit un tout autre usage, on ne peut évidemment en nier l'utilité ; c'est un moyen de purifier et de décharger, pour ainsi dire, l'atmosphère politique, d'éliminer utilement certains sujets de discussions, et, quelquefois aussi, d'amuser l'assistance. Palgrave, *La Chambre des communes*, p. 18.

certain point de vue les questions constituent, contre toute vraisemblance, une économie de temps (1).

En règle générale les questions ne porteront que sur des matières offrant un intérêt secondaire et ne seront guère qu'un simple moyen de tracasserie vis-à-vis du gouvernement. Point n'est besoin d'insister longuement sur ce point, mais il n'est peut-être pas superflu, pour bien mettre en lumière la pratique anglaise, de citer quelques exemples.

Dans la séance du 4 juillet 1872, une question est posée aux ministres par M. Robertson parce qu'il a été troublé dans son sommeil matinal par le bruit d'une arme à feu. Dans la séance du 18 février 1873, c'est M. Powel qui en flânant dans Hyde Park a remarqué des ouvriers occupés à exécuter un travail, et demande des renseignements à ce sujet au ministre, M. Artoun. Celui-ci répond qu'il s'agit de l'aménagement d'une petite île pour les oiseaux aquatiques. Le 12 mars 1873, sir L. Palk questionne le ministre sur le remplacement d'un facteur par un enfant du télégraphe. Quelques jours plus tard, ceci est, il est vrai, plus important, c'est lord Richard Grosvenor qui demande si l'on a des nouvelles de

(1) Le *Daily News* dans son numéro du 11 novembre 1904 dit à ce sujet : « Les questions ne gaspillent pas le temps ; elles l'économisent. Elles préviennent les motions pour l'ajournement de la Chambre et les débats devant le comité des subsides. »

l'explorateur sir Baker. Mais voici, par contre, un fait qui paraît bien insignifiant pour retenir l'attention des Chambres ; le 28 juin 1882, M. Healy demande au ministre si son attention a été appelée sur le fait signalé par les journaux, que les autorités ont fait murer un trou de mur dans lequel se trouvaient des corneilles, de façon à faire mourir de faim ces oiseaux.

Dans la séance du 3 août 1882, M. Pullston demande au secrétaire d'Etat de l'intérieur ce qu'il sait des réunions de Mormons à Hackney, et s'il y aurait quelque moyen d'empêcher les jeunes femmes d'émigrer dans l'Utah. Sir W. Harcourt répond qu'il n'a vu aucun compte rendu des séances d'Hackney ; qu'il n'a aucun moyen d'empêcher les jeunes femmes d'aller dans l'Utah, ni de savoir quelles sont leurs opinions relativement au mariage (1).

L'objet de certaines de ces questions peut faire sourire. Beaucoup peuvent paraître inutiles, et il semble qu'un grand nombre se régleraient plus facilement dans le cabinet du ministre ou dans les couloirs de la Chambre que dans une séance publique. Néanmoins le système pratiqué en Angleterre présente, à côté de quelques inconvénients, dont le principal est une perte de temps souvent considé-

(1) Comte de Franqueville, *Le parlement et le gouvernement britanniques*, 1887, t. III, p. 299 et suiv.

nable, un avantage incontestable et des plus précieux, celui de rappeler au gouvernement qu'il est soumis au contrôle incessant du parlement et de la nation. « Tout fonctionnaire, tout agent d'une administration quelconque sait que le moindre abus de pouvoir sera immédiatement signalé ; nul magistrat n'ignore que toute sentence excessive sera dénoncée ; enfin chaque ministre est certain que chacun de ses actes est soumis au contrôle incessant des députés qui peuvent chaque jour lui en demander compte. Ce ne sont pas seulement les cent yeux d'Argus, ce sont les deux mille cinq cents yeux des pairs et des membres de la Chambre des communes qui sont constamment fixés sur tout ce qui se passe et sur tous les faits que la vue infiniment plus longue et plus perspicace encore de la presse saisit et signale incessamment à leur attention. Il ne faut, par conséquent, pas regarder uniquement le bien qui peut résulter de cet usage des questions, il ne faut surtout pas en mesurer l'importance par la simple lecture de leurs textes ou des réponses souvent évasives qu'elles provoquent, mais il faut tenir compte du mal qu'elles empêchent, des abus qu'elles rendent impossibles, de la garantie qu'elles offrent aux libertés publiques d'abord, et ensuite à la liberté individuelle de chaque citoyen. »

Il n'en est pas moins vrai que la fréquence des questions adressées au gouvernement entraîne pour

la Chambre des communes une perte de temps considérable. Pour remédier à cet inconvénient, il a été introduit il y a quelques années, dans la procédure de la question des modifications importantes que nous étudierons dans une autre partie de ce travail.

b) *A qui les questions peuvent être posées.* — Logiquement il semble que la question ne puisse être adressée par un membre du Parlement qu'à un des ministres, puisque les ministres représentent seuls le pouvoir exécutif, et sont seuls responsables de la marche des affaires publiques. Telle est la solution française, les règlements de nos Chambres interdisant les interpellations de représentant à représentant. Ce n'est pas cependant ainsi que les Anglais envisagent les choses. Partant de ce principe que la question a uniquement pour objet de permettre à un membre du Parlement de satisfaire sa curiosité, ils admettent qu'elle peut être posée aussi bien à d'autres membres du Parlement qu'à un ministre.

L'article 152 du règlement de 1854 de la Chambre des communes révisé en 1859 dispose que :

“*Avant d'entamer les affaires publiques, il est permis de poser des questions aux ministres de la couronne sur les affaires publiques, et aux autres membres sur tout bill, motion ou autre matière pu-*

blique, de la compétence de la Chambre, dans lesquels ces membres peuvent être intéressés. »

Toutefois il résulte de ce texte que le droit de question est beaucoup plus étendu lorsqu'il s'exerce contre des ministres que lorsqu'il est dirigé contre des membres privés de chaque Chambre. Dans le premier cas, il s'étend à toutes les affaires publiques ; dans le second, il est réservé aux bills, motions ou autres matières publiques de la compétence de la Chambre dans lesquelles les membres interrogés peuvent être intéressés. Au cas où une question ne rentrant pas dans cette catégorie serait posée par un membre de la Chambre à un de ses collègues, il appartiendrait au Speaker d'intervenir pour l'empêcher, ou de prévenir le membre questionné qu'il n'est pas obligé de répondre (1).

Une autre particularité de la pratique parlemen-

(1) *Hansard Debats*, vol. 76, p. 177; vol. 209, p. 241; vol. 228, p. 1758 ; vol. 234, p. 1239.

On adresse des questions aux principaux ministres des départements compétents et non à leurs subordonnés qui peuvent occuper un siège au Parlement. Toutefois, un ministre subordonné peut répondre pour son chef ou à la requête du premier ministre.

Dans le *Hansard Debats* nous voyons rapporter qu'un membre des communes a refusé de recevoir une réponse du secrétaire de la Trésorerie à une question qu'il avait posée au Chancelier de l'Echiquier ; celui-ci était pourtant présent. A une des séances qui suivirent, la question fut posée à nouveau, et cette fois une réponse fut obtenue du Chancelier de l'Echiquier. (*Hans. Deb.*, p. 890 ; vol. 203, p. 1094).

taire anglaise est la fréquence des questions posées aux anciens ministres, au leader de l'opposition, et aux membres du Parlement exerçant des fonctions publiques. C'est ainsi que l'on a vu poser des questions à l'archevêque de Canterbury en sa qualité de président de la Chambre haute de la Convocation, aux administrateurs de la Galerie Nationale au sujet d'achats faits sous leur responsabilité, à l'administration du British Museum, etc. (1).

Il est intéressant de noter à ce sujet que parmi les personnes qui sont le plus souvent interrogées, se trouve le leader de l'opposition. Ce personnage qui joue en Angleterre un rôle très important, et en quelque sorte officiel, n'a de type correspondant ni en France, ni dans aucun autre pays parlementaire. Son influence se justifie par la forte organisation des partis en Angleterre, et par ce fait que l'opposition n'y est pas seulement un instrument de combat, mais aussi, comme le remarque M. Todd, qu'elle exerce une influence salubre sur les débats parlementaires, et sur la conduite des affaires du pays (2).

En face du leader du gouvernement qui est le *Premier*, nous trouvons le leader de l'opposition.

(1) Todd, *Le Gouvernement parlementaire en Angleterre*, trad. franç., 11^e édit. (1906), t. II, p. 135 et 136.

(2) Todd, *Le Gouvernement parlementaire en Angleterre*, trad. franç., 11^e édit. (1906), t. II, p. 124.

C'est presque toujours un homme considérable, choisi en raison de ses qualités personnelles et des services éminents qu'il a rendus à son parti. Il a pour rôle d'allier la prudence à l'énergie afin de grouper autour de lui tous les membres de la minorité et de les conduire à la victoire. Il est d'ailleurs destiné à devenir le chef du gouvernement, le *Premier*, lorsque son parti, en vertu de ce jeu de bascule si curieux à observer en Angleterre, sera revenu au pouvoir. Rien de surprenant dans ces conditions qu'il soit fréquemment questionné ; il le sera presque toujours par ses adversaires politiques (1).

c) Qui peut poser les questions ? — Les questions peuvent être posées aussi bien à la Chambre des communes qu'à la Chambre des Lords, et par n'importe quel membre de ces Chambres. Cependant, elles sont loin d'avoir la même importance dans la seconde de ces Chambres que dans la première.

(1) Les jurisconsultes de la couronne sont aussi souvent questionnés par les membres de la Chambre des communes. Quelquefois même ils fourniront d'eux-mêmes des renseignements sur des points de droit soulevés au cours des débats. Ces questions ou ces interventions se produiront lorsqu'il s'agira, par exemple, de déterminer la nécessité d'une législation complémentaire sur un sujet particulier, d'appliquer l'effet légal de certaines dispositions d'un bill soumis à la Chambre, ou encore de trancher une question juridique qui intéresse toute la communauté ou de prononcer sur la légalité de la conduite de fonctionnaires publics dans certains cas particuliers.

L'explication en est facile. Moins encore en Angleterre que dans les autres pays parlementaires, la Chambre haute joue un rôle de contrôle ; si elle intervient dans le vote des lois et dans celui du budget, elle n'a plus depuis longtemps le droit de renverser les ministres. Sans doute, cela ne l'empêche pas d'user du droit de question, mais en raison même de ses prérogatives plus restreintes, elle le fera moins souvent.

Sous certaines conditions énumérées dans le Standing Order n° 21, une discussion peut s'engager à la Chambre des lords à propos d'une question. Des débats intéressants ont quelquefois eu lieu à cette occasion, et comme le nombre des questions y est beaucoup plus restreint qu'à la Chambre des communes, ils comportent le plus souvent des développements plus étendus (1).

Cette possibilité d'ouvrir un débat public constitue une différence importante entre la pratique de la Chambre des lords et celle de la Chambre des communes. La question ici se rapproche de la motion d'ajournement anglaise ou de l'interpellation française ; mais elle se sépare de la première en ce que la discussion aura lieu immédiatement, sauf avis préalable, et sans ajournement de la Chambre, et

(1) Voir Erskine May, *A treatise of the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, chap. VIII, p. 241.

de la seconde en ce qu'elle n'entraînera jamais le vote d'un ordre du jour.

d) *Questions irrégulières.* — On appelle ainsi les questions qu'il est interdit à un membre de poser à raison de leur caractère spécial ou des circonstances qui les accompagnent. Elles sont assez nombreuses. Il importe d'abord de citer celles dans lesquelles le nom du souverain est mentionné, ou dans lesquelles il est fait allusion à l'influence de la couronne, ou encore celles dans lesquelles l'auteur se permet des réflexions sur la personne du souverain (1).

Sont également prohibées les questions qui contiennent des arguments, des références, des imputations, des épithètes ou des expressions ironiques ou pouvant donner lieu à des controverses (2).

On refusera enfin l'inscription sur le registre spécial « *notice paper* » de toutes les questions mentionnant des noms de personnes ou des détails qui ne

(1) Erskine May, *op. cit.*, ch. VIII, p. 248. « No question can be put, which brings the name of the Sovereign or the influence of the Crown directly before Parliament, or which costs reflexions upon the Sovereign. »

(2) Souvent dans ce cas, les questions sont corrigées par les fonctionnaires attachés à la Chambre, une fois qu'elles ont paru dans la feuille des avis (*notice paper*) ; ils en font disparaître les opinions, les arguments ou autres irrégularités qu'elles peuvent contenir. Il est bon, autant que possible, avant de faire ces modifications de prévenir le membre qui a donné l'avis (V. *Hans. Deb.*, vol. 217, p. 803).

sont pas absolument nécessaires à leur compréhension, et, d'une façon générale, on agira de même à l'égard de celles qui contiennent des attaques personnelles à moins que ces attaques ne soient dirigées contre des fonctionnaires publics (1-2).

e) *Réponses aux questions.* — Une très grande latitude est laissée aux ministres de la couronne dans leurs réponses. Le plus souvent ils se bornent à des explications très brèves, simplement suffisan-

(1) Erskine May, *op. cit.*, ch. VIII, p. 249 et suiv.

(2) Voici la liste des garanties qui entourent la procédure des questions devant la Chambre des communes d'Angleterre : « Une question ne doit révéler aucun nom et ne contenir aucun exposé qui ne soit strictement indispensable pour l'intelligence de l'affaire. — Si une question contient un exposé, l'auteur de la question doit se faire personnellement responsable de l'exactitude de cet exposé. — Une question ne doit contenir ni discussion, ni conclusion, ni interpellation, ni imputation, ni épithète, ni termes ironiques. — Une question ne doit se rapporter ni à un débat qui a eu lieu, ni à une réponse qui a été faite dans la session en cours. — Une question ne doit pas être posée sur la procédure d'un comité qui n'est pas en cause devant la Chambre par un rapport émané de lui. — Une question ne doit porter ni sur une expression, ni sur une opinion, ni sur la solution d'une question abstraite, ni sur une proposition hypothétique. — Une question ne doit porter ni sur le rôle ni sur la conduite d'une personne, excepté en sa qualité officielle et publique. — Une question blâmant le rôle ou la conduite d'une personne qui ne peut être accusée que sur une motion formelle ne saurait être posée. — Une question formulant ou impliquant une accusation pour un acte d'ordre privé peut être interdite. — Une question à laquelle il a été pleinement répondu ne peut être posée à nouveau. » *Traité de droit politique et parlementaire* par Eugène Pierre, 1906, supplément, p. 332.

tes pour rendre leur réponse intelligible. D'autres fois, cependant, lorsqu'ils estiment qu'il serait imprudent de leur part de donner une réponse directe à une question qui leur est posée, ils entrent dans des détails abondants de nature à intéresser l'assemblée, mais en prenant bien soin de ne pas engager leur responsabilité par des déclarations trop précises.

La règle est qu'on ne doit rien proposer sous forme de questions qui puisse faire naître un débat général. Aussi le ministre a le droit de refuser de répondre à une question d'ordre général, sauf dans ce cas à son auteur ou à tout autre membre, de soumettre le sujet à la Chambre par une motion spéciale.

De même les ministres de la couronne ou d'autres membres des communes questionnés ont le droit de refuser de répondre aux questions qu'ils jugent inutiles, inopportunes, inconvenantes ou inusitées. Ils agissent de même à l'égard de celles qui portent sur des faits trop graves pour pouvoir être tranchées par une simple réponse.

On leur a toujours reconnu le droit de refuser une réponse en arguant des exigences de l'intérêt public. C'est reconnaître que le gouvernement est seul juge du jour où le débat doit s'engager. De ceci nous trouvons un exemple frappant et qui mérite d'être rappelé, en 1864. La guerre venait d'éclater entre

l'Autriche et la Prusse, d'une part, le Danemark, de l'autre. Lord Palmerston, ministre des affaires étrangères, ne cessait d'être harcelé de questions au sujet des intentions de l'Angleterre, mais il fut assez habile et assez énergique pour résister pendant quatre mois aux sollicitations dont il était l'objet et éviter de donner des explications sur les vues du gouvernement. Il ne consentit à s'expliquer qu'à la fin de la guerre et la Chambre n'eut plus alors à discuter que des faits accomplis (1-2).

(1) Cucheval-Clarigny, *Des institutions républicaines et des garanties de la liberté*.

(2) On ne peut mieux se rendre compte de la physionomie qu'offre le débat sur une question à la Chambre des communes qu'en se rapportant à l'exposé si pittoresque de Bagehot, la *Constitution anglaise*, p. 264 et suiv., dont voici le passage le plus saillant : « Les membres du Parlement qui, dans des sens opposés, veulent influencer le ministère se hâtent de saisir l'occasion ; les voilà qui font des discours, réclamant la production de documents, et entassant des monceaux de statistiques. Ils déclarent que, dans aucun autre pays, on ne permettrait de suivre une ligne politique telle que la suit le département politique en question, que c'est de la politique surannée, qu'elle coûte beaucoup d'argent, que l'Amérique agit tout autrement, que la Prusse fait tout le contraire. Rien d'égal à l'embarras des ministres qu'on attaque s'ils n'ont dans le sein du Parlement un défenseur officiel... On tombe sur le ministère du jour ; c'est lui qui est à la tête de l'administration ; c'est à lui de relever les erreurs s'il y en a. Le chef de l'opposition s'exprime de cette manière : « Je m'adresse au très honorable lord de la Chancellerie ; il connaît les affaires. Sans doute, je ne partage pas ses vues politiques, mais il est à peu près maître absolu de ses déterminations et de sa conduite. Il a le pouvoir de faire tout ce qui lui plaît. Eh bien ! je fais appel à son bon sens ; je lui demande si l'on doit tolérer dans un ser-

Cependant le sentiment de la responsabilité est si développé en Angleterre qu'il est bien rare que des ministres refusent de répondre, à moins qu'ils ne se trouvent placés dans un des cas d'excuse légale ou dans des circonstances exceptionnellement graves.

Non seulement les ministres ou autres personnes questionnées ne sont pas obligées de répondre, mais ils ne sont pas tenus de faire connaître les raisons de leur refus.

vice public des erreurs si gratuites et une incapacité si notoire ? Peut-être le très honorable ministre m'accordera-t-il son attention, quand, en m'appuyant sur des documents officiels, je montrerai, etc... »

« Que doit faire le ministre ? Il n'a jamais entendu parler de l'affaire et ne s'en soucie pas. Plusieurs amis du ministère font de l'opposition au département qui est mis en cause ; un homme sérieux, dont la sagesse inspire de la confiance, murmure tout bas : vraiment c'est trop fort ! Le secrétaire du Trésor, de son côté, exprime son opinion. « La Chambre, dit-il, est inquiète. Plusieurs membres vacillent. A... déclarait hier que depuis quatre séances, il était dégoûté. Je ne suis pas loin de croire que le département attaqué a eu des torts. Peut-être qu'une enquête, etc. etc. » Là-dessus le premier ministre se lève et dit que le gouvernement de sa Majesté, après avoir sérieusement étudié cette affaire importante, ne croit pas être à même d'affirmer que, dans une matière aussi compliquée, le département a su éviter toutes les erreurs. Qu'il n'accepte pas, néanmoins, toutes les critiques qu'on a faites, et dont quelques-unes sont évidemment contradictoires. S'il est prouvé que... il est toutefois certain que... Cependant, en une matière si complexe et avec laquelle on est si peu familiarisé, le gouvernement ne donnera pas son avis. Dans le cas où l'honorable membre voudrait soumettre la question à un comité de la Chambre, le gouvernement y consentirait volontiers. »

Après la réponse du ministre, aucune réplique n'est autorisée, et aucune discussion ne peut être engagée du moins à la Chambre des communes. Nous allons voir cependant, que les Anglais ont imaginé un moyen ingénieux d'étendre le débat. Ce moyen c'est la *motion d'ajournement* à laquelle nous arrivons maintenant.

§ 2. — Motion d'ajournement.

Il n'existe en Angleterre aucune procédure correspondant à notre interpellation. Néanmoins, la motion d'ajournement s'en rapproche par certains caractères. Elle comporte quelques explications.

La motion d'ajournement (*motion of adjournment*) se produit au moment de la position d'une question, lorsque l'auteur de la question ou un autre membre de la Chambre des communes estime nécessaire d'exprimer des opinions ou de donner des raisons. On lui réserve alors la faculté de demander l'ajournement de la Chambre.

Ce privilège a un caractère exceptionnel, et comme son abus serait de nature à nuire à la bonne conduite des affaires, le règlement de la Chambre des communes de 1882 a subordonné son exercice à la réunion de certaines conditions rigoureuses.

Comment peut-on justifier cette procédure ? Par

l'étroitesse même des règles auxquelles est soumise la question.

Nous venons de voir que, lorsque une question est posée à la Chambre des communes, aucune réplique n'est autorisée après la réponse du ministre, et aucune discussion n'est possible. La question ne sera donc sanctionnée par aucun ordre du jour. Or, il peut se faire que le membre qui a posé la question désire provoquer un débat général, soit parce qu'il n'est pas satisfait des explications ministérielles, soit pour toute autre raison ; ce pourra être aussi l'assemblée qui trouve l'occasion bonne de manifester son opinion par le vote d'un ordre du jour. La transformation de la question en interpellation, pour employer l'expression française, devra être précédée d'une motion préalable suivie d'une résolution de la Chambre prononçant l'ajournement. Il sera convenu que la question sera renouvelée à telle ou telle date fixée par la Chambre, et ce jour-là un débat général aura lieu qui provoquera l'expression du sentiment de la Chambre. Le Parlement a d'ailleurs le droit non seulement de renvoyer les interpellations, mais encore de voter immédiatement sur la motion soit la question préalable soit l'ordre du jour pur et simple (1).

(1) Souvent il s'engage sur la motion même d'ajournement une discussion sommaire. C'est notamment ce qui s'est passé à la

Il s'agit là d'un privilège ayant un caractère exceptionnel, et de nature, s'il n'était exercé avec une grande discrétion, à nuire à la bonne conduite des affaires. Aussi le règlement de la Chambre des communes de 1882 a subordonné son exercice à la réunion de certaines conditions. La motion d'ajournement ne doit être faite que s'il s'agit d'une matière d'intérêt public et urgente, et que si quarante membres au moins, se sont levés de leur banc pour la soutenir ; s'il s'en lève moins de quarante et toutefois dix au moins, il faut un vote de la Chambre pour que la motion soit faite et discutée.

En dehors de cette procédure exceptionnelle qui est difficile à mettre en œuvre et, en réalité, aussi inoffensive pour le ministre que la procédure des questions proprement dite, il est encore possible aux membres du Parlement d'obtenir des explications soit dans le comité des finances à l'occasion du vote des subsides, soit au début de chaque session au moyen de l'*Adresse* en réponse au discours du Trône. Les débats peuvent être alors plus étendus ; mais le système que préférèrent les députés anglais est le sys-

séance du 16 mars 1896. Le leader de l'opposition avait réclamé un débat général à propos d'une question sur les affaires d'Égypte. M. Labouchère proposa alors l'ajournement de la Chambre, « dans le but de discuter un projet défini d'un intérêt public urgent », et il profita de la discussion sommaire qui s'ouvrit à cette occasion pour exposer la question politique.

tème des questions ; il économise du temps et grâce à lui les Anglais ont réussi à faire la lumière sur tous les sujets intéressant la politique sans troubler leurs travaux législatifs.

Nous connaissons maintenant la question en Angleterre. Nous savons qu'elle constitue un simple procédé de renseignements, qu'elle ne met ni directement ni indirectement en jeu la responsabilité ministérielle, et que presque jamais elle n'est une cause de graves ennuis pour le gouvernement. Nous n'ignorons pas, d'autre part, que l'interpellation, l'arme la plus dangereuse du régime parlementaire, n'existe pas chez nos voisins.

Il nous faut, après ce rapide aperçu, revenir en France. Le développement que nous consacrerons au droit d'interrogation sera plus important, parce que l'une de ses branches, tout au moins, l'interpellation, y a acquis son plus haut degré de perfectionnement et peut être considérée comme une institution nationale.

SECTION II. — France.

§ 1. — La Question.

En Angleterre, la question est la règle, la motion d'ajournement, le pâle modèle de notre interpellation, l'exception. En France, les situations sont ren-

versées, et autant la question offre peu d'intérêt, aussi bien à raison de son défaut de sanction que des limites étroites qui l'enserrent, autant l'interpellation nous apparaît comme importante dans son objet et dangereuse dans ses conséquences ; elle est l'arme la plus perfide du régime parlementaire ; à aucune époque, elle n'a été plus usitée que de nos jours ; dans aucun pays, elle n'est plus employée qu'en France. Il est néanmoins essentiel de rappeler brièvement les règles générales auxquelles la question est soumise.

Tout d'abord, bien que le droit de question ne soit pas expressément consacré par la Constitution, son existence ne peut être mise en doute. C'est, en effet, un trait caractéristique de notre droit public depuis 1791 que toutes les fois que les ministres ont accès au parlement, les députés ont le droit de les interroger. Ce droit existe même dans quelques pays où les ministres n'ont pas cet accès comme aux Etats-Unis ; seulement alors la question et la réponse se font par écrit. A plus forte raison, doit-il en être ainsi dans les pays parlementaires comme la France.

Le droit de question est donc indiscutable dans la Constitution de 1875 et il l'est d'autant plus qu'il prend une forme très atténuée puisque au lieu de mettre en jeu la responsabilité ministérielle, comme l'interpellation, il est exercé seulement dans le but

de se renseigner. D'autre part, sa pratique est sans danger pour le ministre mis en cause, celui-ci qui doit être averti de la question ayant le droit de ne pas l'accepter. Ce sont les règlements de la Chambre des députés et du Sénat qui consacrent le droit de question.

a) *Objet.* — L'objet des questions est illimité. Les ministres peuvent être interrogés sur toute matière de leur compétence, soit politique, soit administrative. Toutefois, dans la pratique, le droit de question ne s'exerce qu'à l'occasion des matières dont l'importance n'est pas assez considérable pour faire l'objet d'une discussion et d'un vote.

Un principe aujourd'hui incontesté est que, si des questions peuvent être posées à des ministres sur les actes de leur administration, elles ne peuvent l'être sur des actes antérieurs à leur entrée en fonctions ou étrangers à leur administration. Mais il va sans dire que le ministre peut être entendu en pareil cas quand il le demande, et que la Chambre a le droit de décider qu'une question de cette nature, acceptée par le ministre, sera immédiatement posée.

Tellement étendu est le droit de question qu'il a été admis qu'un membre du Sénat pouvait très régulièrement questionner un ministre, après le vote d'ensemble d'un projet de loi, sur l'interprétation

qu'il entendait donner à l'un des articles de ce projet (1). Il n'y aurait même pas à tenir compte de ce fait que le vote du projet n'est pas définitif, l'autre Chambre ayant encore à délibérer à son sujet avant que la loi puisse être promulguée (2).

Cependant si vaste que soit ce droit, il n'est pas sans comporter des barrières. Ces barrières sont non seulement les principes généraux de notre droit public, mais encore les règles de convenance adoptées par les Chambres. Dans la première catégorie, on peut ranger la séparation des pouvoirs, l'irresponsabilité du président de la République. Dans la seconde, il faut faire entrer les attaques personnelles contre un membre du parlement, ou un fonctionnaire du gouvernement. Si l'exposé de la question dégènerait en abus il appartiendrait au président de l'assemblée d'y mettre fin.

Bien que le droit de question ait la même base que le droit d'interpellation, l'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, qui fait un devoir aux ministres de fournir aux deux assemblées les explications nécessaires, en fait son exercice, est entouré de formes bien moins compliquées que celui du droit d'interpellation. Il en faut chercher la raison dans les différences de portée de la question et de l'inter-

(1) Sénat, 3 juillet 1883.

(2) Même séance.

pellation. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce sujet lorsque nous traiterons de la procédure de la question.

b) A qui la question peut être posée. — La règle aussi bien au Sénat qu'à la Chambre des députés est que la question ne peut être posée qu'à un ministre, c'est-à-dire à un membre du pouvoir exécutif. L'article 80 du règlement du Sénat dispose : « *Le président accorde la parole à tout sénateur qui veut poser une question à un ministre, si le ministre y consent.* » Les articles 47 et 48 du règlement de la Chambre des députés décident que *des questions peuvent être adressées par les députés aux membres du gouvernement. Avis est donné de ces questions aux ministres compétents.*

C'est donc, aux ministres et aux ministres seuls que les questions peuvent être adressées ; nous sommes loin de la conception anglaise qui permet à un représentant de questionner non seulement les membres du gouvernement, mais aussi certains des membres de la Chambre pouvant être recherchés comme ayant une responsabilité de travail quelconque, tels que les membres et rapporteurs des commissions, ou encore le leader de l'opposition. Cette différence s'explique aisément. La question est en France un moyen d'assurer le contrôle du législatif sur les ac-

tes de l'exécutif ; elle est en Angleterre une facilité accordée aux députés de se renseigner et de renseigner le pays sur tous les faits présentant pour lui un intérêt quelconque.

Bien que cette règle soit formelle, on a néanmoins admis qu'une question pouvait être adressée à un sous-secrétaire d'Etat (1). Cette solution est facilement acceptable, le sous-secrétaire, dont le caractère juridique est difficile à définir exactement, étant en quelque sorte un sous-ministre, chargé dans un département ministériel d'une partie du service et responsable individuellement de sa politique. Mais il est peut-être plus difficile d'admettre que M. Mirman, député, ait cru pouvoir adresser au bureau de la Chambre, sans être interrompu par le président, une question relative à la police intérieure du palais législatif.

La différence de rédaction entre l'article 48 du règlement de la Chambre des députés et l'article 80 du règlement du Sénat, a fait naître une question très controversée autrefois et qui paraît aujourd'hui définitivement tranchée, celle de savoir si à la Chambre des députés une question peut être posée à un minis-

(1) Séance du Sénat, 18 mai 1899. A plus forte raison doit-il en être ainsi, semble-t-il, à la Chambre des députés. Le texte de l'article 47 parle, en effet « de questions pouvant être adressées par les députés aux membres du gouvernement ». Or, le sous-secrétaire d'Etat est bien un membre du gouvernement.

tre en dehors de toute acceptation de sa part, sur le simple avis d'un membre de cette assemblée. Pour le Sénat, il ne saurait y avoir aucun doute, l'article 80 déclarant en termes formels « *que le président accorde la parole à tout sénateur qui veut poser une question à un ministre, si le ministre y consent.* » Le doute pour la Chambre des députés vient de ce que le règlement, après avoir indiqué dans l'article 47 que les députés ont le droit d'interroger les membres du gouvernement, ajoute dans l'article 48 : « *Avis est donné de ces questions aux ministres compétents* ». Le règlement de la Chambre des députés est donc muet sur la question du consentement ; il en faut conclure, dit-on, que les députés ont le droit strict de poser des questions non acceptées par les ministres.

Que penser de cette solution ? Il nous semble, et c'est l'opinion généralement acceptée, qu'on ne peut pas induire de ce texte le droit pour un député d'obliger le ministre compétent à répondre à sa question. D'abord, ce serait attribuer aux mots : « *Avis est donné de ces questions aux ministres compétents* », un sens beaucoup trop large. En outre, les précédents et la jurisprudence actuelle sont constants en sens contraire, et les deux Chambres repoussent également la possibilité pour un de leurs membres de questionner un ministre malgré lui.

C'est ce qui avait été formellement établi dans les séances des 15 mars 1873 et 10 février 1874, et il paraît bien évident que si le règlement de 1876 de la Chambre des députés avait voulu faire échec à cette jurisprudence, il l'aurait fait en termes beaucoup plus précis que ceux dont il s'est servi (1). Cette solution est d'ailleurs logique. La question se résume en une conversation entre le ministre et un député. Or, il est bien certain qu'une conversation ne peut avoir lieu qu'entre personnes également consentantes. Le seul moyen de vaincre la résistance du ministre est d'avoir recours à l'interpellation. C'est ce que fait très justement observer M. Pierre dans

(1) Le droit du ministre à cet égard a été énergiquement affirmé par le président Grévy, dans la séance de l'Assemblée Nationale du 15 mars 1873 : « Lorsque, dit-il, M. de Castellane a réclamé la parole pour poser une question au gouvernement, je lui ai demandé, comme je le fais toujours en pareil cas, si sa question avait été communiquée au gouvernement et acceptée par lui. Sur la réponse affirmative de M. de Castellane, je lui ai donné la parole. Vous venez pourtant d'entendre M. le ministre de l'intérieur dire qu'il n'avait pas consenti à répondre aujourd'hui à cette question. Il y a donc eu un malentendu. Si je l'avais su, la question n'aurait pas été posée. Je le dis pour que les droits de chacun soient bien fixés et qu'il soit bien compris que jamais une question ne peut être posée à la tribune, si le gouvernement n'y consent pas. Dans ce cas, c'est à l'interpellation qu'il faut recourir. »

Le président Buffet n'était pas moins affirmatif sur ce point dans la séance de l'Assemblée Nationale du 10 février 1874, à propos d'une question posée par M. Villain, au ministre de l'intérieur et que celui-ci n'acceptait pas.

son savant traité de *droit politique électoral et parlementaire*, en même temps qu'il montre les inconvénients que présenterait la solution contraire : « D'ailleurs, quand un membre est certain de ne pas obtenir de réponse du gouvernement, il a souvent plus d'intérêt à provoquer des interpellations qu'à poser une question platonique dans laquelle ses amis ne pourraient le soutenir. Et, d'autre part, ce serait détruire les garanties données aux ministres par la procédure qui entoure l'exercice du droit d'interpellation que d'admettre la possibilité de développer à la tribune une accusation politique avant que la Chambre ait fixé le jour où elle veut l'entendre : autoriser un membre à interroger le ministre qui ne croit pas devoir répondre et le dispenser des formalités prévues pour les interpellations, ce serait s'exposer à avoir chaque semaine, sous le titre trop pratique de questions, des interpellations arrêtant l'ordre du jour sans l'assentiment préalable de la Chambre » (1).

Cependant la faculté pour un ministre de décliner une question a été contestée par M. Cunéo d'Ornano à la séance de la Chambre des députés du 5 juin 1879. Le député de la droite prétendait que le règlement de la Chambre, en assujettissant le député qui veut poser une question à un ministre à un simple

(1) Pierre, *Droit politique et parlementaire*, 2^e édit., Paris, 1902, p. 784 et 785.

avis préalable, signifiait que le ministre était obligé d'accepter la question que le député voulait lui poser, sauf à ce député à se mettre préalablement d'accord avec le ministre sur le jour et sur le moment. Mais il fut éloquemment réfuté par le président de la Chambre, Gambetta, qui exposa à cette occasion les véritables principes : « Au point de vue du droit parlementaire, fit-il remarquer, les précédents et le texte du règlement établissent que les questions peuvent toujours être posées, mais qu'elles ne peuvent être développées que si le ministre compétent, auquel on s'adresse, consent à répondre, car, par la force des choses, il n'est pas possible de poser une question, si on ne trouve pas à qui parler. C'est en prévision de ce refus que le droit d'interpellation est assuré ; l'interpellation peut être générale ou particulière... elle est le droit véritable de la minorité, tandis que la question n'est que facultative, car pour qu'elle soit posée, il faut être à deux : le gouvernement et le député... » (1-2).

(1) Chambre des députés, séance du 5 juin 1879, *Journal officiel*, p. 4774-4775.

(2) Le 17 mai 1876, le marquis de Franclieu avait également, au cours de la discussion du projet du règlement du Sénat, présenté un amendement à l'article 83, chap. I (aujourd'hui art. 80). Il proposait que le président accordât la parole à tout sénateur désireux de poser une question à un ministre, tout en réservant au ministre le droit de n'y pas répondre. Cet amendement avait pour but de ne pas laisser le droit de question à la discrétion du

c) *Qui peut poser la question.* — Ici, nos explications seront très brèves.

Le droit de question appartient à la fois aux membres de la Chambre des députés et aux membres du Sénat. Les questions constituant avec les interpellations des instruments précieux de contrôle des Chambres sur les actes du gouvernement et le Sénat possédant dans notre Constitution, des pouvoirs aussi étendus, et peut-être, aussi efficaces que la Chambre des députés, il n'est que naturel qu'il dispose des mêmes armes.

Mais si le droit de question appartient à tous les députés et à tous les sénateurs, il ne leur appartient qu'individuellement. Il met en présence deux personnes seulement, le représentant et un membre du gouvernement, et, jamais, à moins qu'il ne change

ministre. Le rapporteur s'opposa à l'admission de cet amendement. « Il serait très fâcheux, fit-il remarquer, de voir un orateur monter à la tribune, y exposer ses raisons, donner quelquefois à sa question une forme agressive, et le ministre garder le silence » le plus complet. Cela produirait un très mauvais effet sur l'opinion publique. Il y aurait là la possibilité d'attaquer indirectement un membre du gouvernement sans que toutes les précautions et les garanties que le règlement exige pour une interpellation fussent prises. Nous croyons, donc, qu'il faut persister dans l'ancien usage, que tout cela ne doit être qu'une affaire de courtoisie entre le membre du Sénat et le ministre, que le débat ne doit être interrompu que si le ministre juge utile et convenable de répondre à la question qu'on voudrait lui poser. » Sénat, 17 mai 1876 (*Journal officiel*, p. 3370-3371) et 8 juin 1876 (*Journal officiel*, p. 3985-3986).

de caractère, il n'aboutira à un débat général. Ce n'est que dans des circonstances exceptionnelles lorsque l'assemblée aura reconnu la nécessité de l'intervention d'un tiers dans le débat, ou que les circonstances lui paraîtront trop graves pour laisser la discussion sans sanction, qu'il sera possible à l'auteur de la question ou à tout autre représentant de demander sa transformation en interpellation. Cette matière exigeant la connaissance des principes qui gouvernent l'interpellation, nous ne la traiterons que plus tard.

Toutefois, il est admis par la pratique élémentaire qu'un ministre peut accepter des questions posées par deux ou plusieurs membres sur un objet analogue.

d) Réponses aux questions et répliques. — La question en France, se présente comme un dialogue entre le député ou le sénateur et le ministre. Après que l'auteur a développé sa question aussi sommairement que possible de façon à ne pas modifier l'ordre du jour, le ministre lui répond. Les explications qu'il fournit à cette occasion sont généralement plus longues qu'elles ne le sont en Angleterre à la Chambre des communes où l'on voit souvent le ministre écarter la question par un simple mot ou par une boutade. Néanmoins, il est très rare qu'elles dépassent les

limites convenables et que le président soit obligé d'intervenir.

Les règlements des Chambres reconnaissent aujourd'hui à l'auteur de la question le droit de répliquer sommairement. Il n'en a pas toujours été de même, et la jurisprudence parlementaire antérieure à 1876 n'admettait (1) pas ce droit de répliquer. L'article 49 du règlement actuel de la Chambre des députés décide que : « *Le député qui a posé la question a seul le droit de répondre sommairement.* » C'est la réplique. Cette disposition est facile à justifier. La question ne comporte pas comme l'interpellation un débat général auquel chaque membre de l'assemblée peut prendre part : elle doit rester une conversation entre le ministre et le représentant et ce serait en dénaturer le caractère que de permettre aux autres membres de provoquer une discussion générale par leur intervention. L'article 80 du règlement du Sénat est encore plus explicite sur ce point que ne l'est le règlement de la Chambre : « *L'auteur de la question ne peut parler plus de deux fois : les autres membres n'ont pas le droit d'intervenir.* »

La réplique de l'auteur de la question doit être aussi brève que possible, et il appartiendrait au président d'arrêter les développements trop abon-

(1) Assemblée Nationale, séances des 9 et 11 juin 1874.

dants que son auteur voudrait lui donner. Les observations que M. le président Floquet faisait à ce sujet dans la séance de la Chambre des députés du 17 avril 1887 sont toujours justes : « Une question, le mot l'indique, est tout simplement une interrogation adressée à un ministre sur un point de fait. Si l'honorable membre veut discuter sur ce fait, après la réponse du ministre, il demandera à transformer la question en interpellation. Si nous procédions autrement, nous pourrions avoir tous les jours, au commencement des séances, non pas des questions ne prenant que peu de temps, mais des discussions qui occuperaient toute la séance. »

La règle que le droit de réplique appartient à l'auteur de la question seul peut paraître dure dans certains cas. Supposons, par exemple, qu'à l'occasion d'une question l'un des membres de la Chambre ou du Sénat ait été mis directement en cause, n'aura-t-il pas le droit, après le développement de la question par son auteur, la réponse du ministre, et la réplique, de demander à être entendu à son tour ? Il semblerait que oui. Il a été attaqué, pourquoi lui dénier le droit de se défendre ? Cependant la jurisprudence parlementaire, tout au moins à la Chambre des députés, est fixée en sens contraire (1). Quelque rigoureuse qu'elle

(1) V. séance, Chambre des députés, 6 février 1893.

apparaisse, cette jurisprudence est conforme au texte du règlement. Néanmoins le membre dont le nom a été invoqué au cours de la question a un moyen d'obtenir la parole, c'est de la réclamer pour un fait personnel.

Lorsque l'auteur de la question n'use pas de son droit de réplique, ou que la réplique a eu lieu, le président prononce la clôture de l'incident, et la Chambre ou le Sénat reprennent leurs travaux en se conformant à l'ordre du jour, sans qu'aucun vote intervienne puisque les questions ne sont pas susceptibles de sanction. Ici une difficulté s'est présentée qui a été tranchée d'une façon différente par les deux assemblées. Il peut se faire que le ministre intéressé réclame à ce moment la parole pour une contre-réplique. Quelle doit être l'attitude du président ? Doit-il permettre au ministre de rouvrir le débat, ou a-t-il le droit de ne pas tenir compte de son désir et de prononcer la clôture ? Il est incontestable que le droit de parole des ministres a un caractère constitutionnel, mais, d'autre part, n'est-ce pas léser les droits de la Chambre que d'arrêter ses travaux sans la consulter en transformant en quelque sorte une question en interpellation, puisque la contre-réplique du ministre peut amener de la part du représentant une seconde réplique et éterniser les débats ? Le président de la

Chambre des députés dans la séance du 4 avril 1892 a donné la parole à M. Jamais, sous-secrétaire d'Etat des colonies, pour fournir des renseignements complémentaires réclamés par l'auteur de la question. Par contre, dans la séance du Sénat du 10 juillet 1882, le président Le Royer, pour arrêter les développements trop abondants que paraissait vouloir donner à une question un représentant, faisait observer à celui-ci : « Nous ne sommes pas ici en matière d'interpellation, nous sommes en matière de question. Or le règlement est formel. Quand vous aurez répliqué, personne ne peut plus avoir la parole, de telle sorte que je devrais même, aux termes du règlement, la refuser au ministre. » Voici, comment M. Pierre, l'éminent secrétaire de la Chambre des députés, propose de résoudre la difficulté : « Il appartient donc au président, en pareil cas, de faire des observations qui peuvent déterminer le ministre à ne pas insister sur l'usage de sa prérogative. S'il paraît essentiel au ministre interrogé de répondre une seconde fois, il est libre de faire déposer par ses amis une demande d'interpellation, et l'on rentre ainsi dans la procédure normale. Le cas est différent lorsqu'un ministre demande la parole le premier, avant que la question ait été posée. Dans ce cas, la parole peut lui être accordée sans inconvénient puisque le droit de ré-

ponse demeure régulièrement ouvert à l'auteur de la question (1).

e) Questions posées à l'occasion de la discussion du budget. — Il est possible qu'au cours de la discussion du budget des questions soient adressées aux ministres.

Des différences importantes séparent ces questions des questions ordinaires. L'une d'elles est une simple différence de procédure sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir lorsque nous traiterons de la procédure des questions. Elle consiste dans la faculté accordée aux représentants de poser ces questions à n'importe quel moment de la discussion du budget, et non pas au commencement ou à la fin des séances. Des questions peuvent être posées tant que le budget n'est pas définitivement voté, alors même qu'elles se rapporteraient à un chapitre déjà voté. L'explication en est facile. Ces questions faisant partie intégrante de la discussion du budget, n'interrompent pas l'ordre du jour fixé par l'assemblée.

Les deux autres différences sont plus importantes parce qu'elles sont des différences de fond.

Elles consistent, tout d'abord, en ce que les questions de cette nature n'ont pas besoin pour être

(1) E. Pierre, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, 2^e édit., Paris, 1902, p. 788.

posées, de l'assentiment préalable du ministre, et ensuite, en ce que tout membre de la Chambre ou du Sénat a le droit de réponse.

Les règlements de l'une et de l'autre des Chambres sont muets sur ces deux points, mais la jurisprudence parlementaire s'est toujours prononcée dans ce sens (1). Il n'est pas difficile de découvrir les raisons

(1) Sur le droit de tout représentant de répondre aux questions et de donner ainsi aux débats de grands développements, il n'est pas inutile de rappeler les arguments invoqués, dans la séance du 16 décembre 1878, par le président du Sénat, M. d'Audiffred-Pasquier, à propos d'une question posée au ministre de l'instruction publique dans le cours de la discussion de son budget : « Il est de tradition dans tous les parlements — et cette tradition a été respectée à toutes les époques — qu'à propos du budget du ministère on puisse soulever toutes les questions et présenter toutes les observations relatives à ce ministère. La question qui a été posée par l'honorable M. de Montgolfier était parfaitement à sa place lors de la discussion du budget de l'instruction publique. Je demande à mes collègues quel profit ils pourraient trouver dans l'avenir à établir une doctrine en vertu de laquelle le parlement, qui n'a pas, d'ailleurs, la discussion de l'Adresse, restreindrait tellement la discussion du budget qu'il ne resterait plus, pour obtenir des éclaircissements ou présenter des observations, d'autre voie que celle des interpellations. Je prie mes collègues de vouloir bien considérer la gravité du précédent que l'on poserait ainsi.

« Une interpellation a toujours cette conséquence que la Chambre devant laquelle elle se produit doit, par un ordre du jour, se prononcer pour ou contre l'auteur de l'interpellation; la tradition établie permet au contraire, à propos du budget, d'adresser ces questions au gouvernement, et de lui présenter des observations sans qu'il y ait lieu à un vote et à une sanction. Il serait donc fort regrettable de restreindre la discussion du budget et je crois que le président devrait donner la parole à tout sénateur qui au-

de cette dérogation aux règles du droit commun. Le contrôle du budget est une des fonctions les plus importantes des représentants de la nation, et il n'est pas possible d'admettre qu'il puisse dépendre d'un ministre de le limiter. En outre, si l'on comprend très bien qu'en matière ordinaire les questions posées à l'improviste à un ministre peuvent le surprendre, il ne saurait en être de même ici puisque chacun des membres du gouvernement a en mains, lors de la discussion du budget de son département, des documents abondants qui lui fournissent tous les renseignements nécessaires.

§ 2. — Interpellations.

Nous venons d'étudier la question en Angleterre et en France. Il résulte de l'ensemble de nos explications qu'elle constitue un moyen de contrôle très imparfait du législatif sur l'exécutif, et qu'elle sert tout au plus à obtenir du gouvernement les renseignements nécessaires sur telle ou telle affaire et à satisfaire dans une certaine mesure la curiosité des Cham-

rait à présenter des observations au gouvernement à propos du budget de chacun des ministres. »

Toujours à propos de ce même droit, M. Duguit fait remarquer avec raison, semble-t-il, qu'il n'y a pas là des questions au sens rigoureux du mot, mais en réalité discussion d'un chapitre du budget qui permet aux Chambres d'exercer leur droit de contrôle (Duguit, *Droit constitutionnel*, p. 912-913).

bres. Son rôle ne va pas au delà. C'est là une arme insuffisante dans un gouvernement parlementaire et il suffit pour s'en rendre compte de rappeler le mécanisme de l'action parlementaire.

Dans tous les pays qui ont adopté le régime parlementaire, le parlement a une mission de surveillance et de contrôle sur le pouvoir exécutif. Cette mission, il la tire en France, à l'heure actuelle, de l'article 6, § 2 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875. « *Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement et individuellement de leurs actes personnels.* » Pour mener cette mission à bonne fin, un certain nombre de moyens qui varient avec les diverses constitutions ont été imaginés. Nous les avons rappelés brièvement au début de cette étude.

De tous ces moyens, celui qui doit être considéré comme le plus efficace est *l'interpellation*. Son efficacité et en même temps sa supériorité sur la *question* tiennent à deux raisons : la première est qu'elle permettra à toute la Chambre de s'associer à l'explication qui est demandée au gouvernement par un de ses membres, la seconde, qu'elle comporte une sanction. Cette sanction sera ou bien un vote de confiance à l'égard du ministère, vote à la suite duquel il restera en fonctions, son pouvoir se trouvant consolidé par l'approbation des Chambres, ou bien un vote de cen-

sure qui démontrera qu'il n'a plus l'appui de la majorité parlementaire, et le forcera de se retirer.

Non seulement l'interpellation est le meilleur mode de contrôle du pays sur le gouvernement, mais aussi il est le plus commode à mettre en mouvement. Il exige des formalités plus compliquées, plus minutieuses, sans doute, que la question, mais faciles malgré tout à remplir. Enfin, il présente le grand avantage d'être indépendant du caprice de la Chambre et du gouvernement, et de constituer au profit de chaque représentant un droit propre qu'il est libre d'exercer au moment qui lui paraît le plus convenable.

Nous savons pourquoi l'interpellation n'est apparue que tardivement en France, et pourquoi elle n'existe pas en Angleterre. Si l'exercice direct du droit d'interpellation ne remonte pas chez nous au delà de la Monarchie de Juillet, c'est qu'à cette époque seulement, le gouvernement parlementaire a commencé à fonctionner d'une façon régulière, et que le droit d'initiative en matière législative a été reconnu aux membres des Chambres. Encore faut-il rappeler que les interpellations n'étant pas réglementées étaient alors loin d'avoir l'importance qu'elles ont de nos jours. D'autre part, si l'interpellation n'existe pas en Angleterre, le berceau du gouvernement parlementaire, il en faut chercher la raison dans la forte organisation des partis, dans la pratique de l'Adresse, et

dans le développement considérable qu'a pris de très bonne heure la question. Ce n'est pas à dire que la France soit un pays plus parlementaire que l'Angleterre. Il n'y a pas, en effet, une corrélation absolue entre l'existence du régime parlementaire et la pratique de l'interpellation ; et de même qu'on peut concevoir des gouvernements parlementaires qui ignorent ce mode de contrôle, de même l'on voit fonctionner l'interpellation dans des gouvernements autres que des gouvernements parlementaires. Tout ce que l'on peut dire de plus exact à ce sujet est que la forme du régime parlementaire est celle qui favorise le mieux le développement normal de l'interpellation.

Après ces observations générales, il nous faut étudier le droit d'interpellation dans la Constitution de 1875.

a) Existence du droit d'interpellation

Aucun article des trois lois qui forment la Constitution de 1875 ne mentionne le droit d'interpellation, et il n'en n'est pas non plus question dans les lois de révision qui sont intervenues postérieurement.

Est-ce à dire que l'interpellation n'existe pas dans notre Constitution ? Nullement. Si elle n'y figure pas en termes exprès, c'est en raison même des circonstances politiques dans lesquelles cette constitution a

été faite. La Constitution de 1875 a été une constitution d'attente, une sorte de préparation à une restauration monarchique, et ses auteurs ont eu bien soin d'en bannir les proclamations solennelles, d'éviter les déclarations trop précises de nature à compromettre l'avenir, et de la limiter à des dispositions pratiques.

Il y a dans la Constitution de 1875 une partie écrite consacrée par les lois des 24 février 1875, 25 février 1875 et 16 juillet 1875. Il y a aussi une partie coutumière. L'interpellation appartient à la partie coutumière au même titre que le vote annuel du budget, le droit d'amendement, l'obligation pour les ministres de se retirer devant un vote hostile du parlement et d'une façon générale tous les procédés du régime parlementaire.

Comme toutes les autres dispositions constitutionnelles, qu'elles soient écrites ou non dans un texte, l'interpellation ne pourrait être modifiée sans une révision de la Constitution. Une loi ordinaire serait impuissante pour la supprimer. Cette conséquence du caractère constitutionnel de l'interpellation qui s'applique également à la question ne saurait être sérieusement contestée.

Quant à la justification du droit d'interpellation, il faut la chercher non seulement dans la responsabilité ministérielle consacrée dans l'article 6 de la loi

du 25 février 1875, mais aussi, semble-t-il, dans le droit d'initiative qui, en vertu des articles 8 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 et 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, appartient aux membres des deux Chambres.

C'est là un fait qui avait été reconnu longtemps avant la Constitution de 1875 par les jurisconsultes et les hommes politiques les plus éminents. C'était notamment l'opinion émise par Guizot à la Chambre des députés le 5 avril 1834 : « Il (le droit d'interpellation) s'est présenté comme une conséquence, comme un démembrement, si je puis ainsi parler, du droit d'initiative » (1); et c'était aussi, à une époque beaucoup plus rapprochée de nous et sous l'empire de la Constitution de 1875, la manière de voir de Jules Simon : « Ce droit d'interpellation est très voisin du droit d'initiative. C'est le même principe, la souveraineté parlementaire ; mais avec cette différence que le droit d'initiative s'exerce en matière législative, et l'interpellation en matière gouvernementale. L'une aboutit éventuellement à la confection d'une loi, l'autre à la censure et à la révocation de ceux qui sont chargés d'exécuter la loi » (2). Le droit d'initiative ne consiste pas seulement dans la faculté accordée aux représentants de proposer des lois, mais aussi dans

(1) *Arch. parl.*, vol. 87, 2^e série, p. 155-156.

(2) *Revue politique et parlementaire*, 1894, I, p. 16.

le pouvoir de se renseigner sur la politique du gouvernement. Plus exactement, le droit d'interpellation est une conséquence naturelle du droit d'initiative en matière législative. Les députés et les sénateurs qui ont le droit de soumettre à l'Assemblée dont ils font partie des propositions de loi, doivent avoir celui de se renseigner auprès du gouvernement sur les résultats qu'ont donnés les lois qu'ils ont votées afin de pouvoir proposer telles réformes qu'ils jugeront nécessaires (1).

S'il fallait enfin trouver une autre base du droit d'interpellation dans la Constitution de 1875, on devrait la chercher dans le droit de la nation d'être constamment tenu au courant de ses affaires. Ce droit qui est exercé pour le compte de la nation par ses représentants n'est pas lui-même formellement proclamé par nos lois constitutionnelles, mais il résulte des principes généraux de notre droit public et de la Déclaration des Droits de 1789, toujours en vigueur dans celles de ses dispositions qui n'ont pas été expressément abrogées.

En résumé, le droit d'interpellation existe dans la Constitution de 1875 parce qu'elle est un moyen de

(1) Néanmoins l'interpellation est beaucoup plus large que l'initiative puisqu'elle peut s'exercer en toute matière tandis que l'initiative ne se rapporte qu'aux questions législatives. Aussi certains auteurs ne considèrent pas le droit d'initiative comme étant la base du droit d'interpellation.

mettre en mouvement la responsabilité ministérielle, parce qu'elle n'est qu'une modalité du droit d'initiative et, en dernier lieu, parce qu'elle est une manifestation du droit de contrôle général qui appartient à la nation sur toutes les affaires du pays.

Ce point une fois établi, demandons-nous quel est dans la Constitution de 1875 l'objet du droit d'interpellation.

b) Objet du droit d'interpellation.

La même observation que nous avons faite au sujet du droit de question trouve ici sa place. Les règlements de la Chambre des députés et du Sénat ne limitant pas les objets sur lesquels peuvent porter les demandes d'interpellation, il en résulte que seules doivent être déclarées irrecevables les interpellations qui sont inconstitutionnelles ; la règle doit être la même en matière d'interpellation qu'en matière d'initiative législative, et ceci est logique puisque le droit d'interpellation n'est que le complément du droit d'initiative. Il appartient au président de l'assemblée de refuser le dépôt d'une proposition contraire à la Constitution. Quant aux points de savoir si une interpellation est ou non contraire aux principes de la Constitution, c'est une question de fait qui doit être résolue suivant les cas, et dont la solution dépend beaucoup

de la façon dont est rédigée la demande d'interpellation.

Un cas curieux à cet égard, qui mérite d'être rapporté, s'est présenté dans la séance de la Chambre des députés du 28 mai 1889. M. Laguerre, député, avait déposé une demande d'interpellation sur « les lenteurs apportées par la commission d'instruction de la Haute-Cour à déposer son rapport ». M. Méline, président de la Chambre, refusa de la recevoir et chercha à justifier son attitude par les considérations suivantes : « Cette interpellation, dit-il, constitue une violation manifeste du règlement et de la Constitution, du règlement qui interdit dans cette enceinte toute attaque contre l'autre Chambre, de la Constitution qui a fixé et déterminé les attributions des pouvoirs publics et qui, dans la limite de ses attributions, garantit leur pleine indépendance. C'est de la Constitution, que le Sénat tient ses pouvoirs judiciaires, et il les exerce sous sa seule responsabilité devant le pays. Il ne relève de personne, et personne n'a vis-à-vis de lui le droit de remontrance ou même de conseil, ni le gouvernement ni la Chambre. »

M. Laguerre, ayant cru néanmoins devoir insister pour le maintien de son interpellation, la Chambre fut saisie de l'incident et la reprise de l'ordre du jour confirmant le caractère inconstitutionnel de l'interpellation fut votée par 308 voix contre 202. Seulement,

presque immédiatement après, une autre demande d'interpellation fut déposée : « sur l'attitude du gouvernement vis-à-vis de la Haute-Cour de justice », et cette fois, le président fut obligé de reconnaître que l'objection fondamentale qu'il avait élevée contre la première interpellation ne se retrouvait plus, l'auteur se bornant à interroger le gouvernement sur son attitude. Au fond, cependant, les deux interpellations avaient bien le même objet. Cet incident démontre bien l'importance de la rédaction en notre matière.

Parmi les principes fondamentaux de notre Constitution qui doivent être, au point de vue qui nous occupe, en dehors des atteintes des interpellations, il faut citer l'irresponsabilité du président de la République et le principe de la séparation des pouvoirs.

L'irresponsabilité politique du président de la République est proclamée par l'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 ; elle ne comporte qu'une exception, le cas de haute trahison. Cette irresponsabilité, qui se justifie par le désir de la Constitution de tenir le président de la République au-dessus et en dehors des partis, a pour contre-partie la responsabilité ministérielle. Il est, dès lors, impossible d'admettre chez un représentant le droit par un moyen détourné tel que l'interpellation de violer ce principe qui domine tout notre droit constitutionnel.

Le président de l'assemblée devrait refuser de donner lecture du texte de son interpellation, et si pour une raison quelconque il l'avait fait, et que l'interpellation eût suivi son cours, le ministre interpellé aurait le devoir de ne pas répondre.

Seulement, il serait imprudent d'aller trop loin dans cette voie. Ce ne sont pas tous les actes du président de la République qui sont protégés contre l'interpellation, sans cela le fonctionnement du régime parlementaire serait impossible, mais seulement ceux qui lui sont personnels. On doit donc décider, et ce sera la très grande majorité des cas, que chaque fois que la responsabilité du ministère se sera trouvée engagée par l'acte du président de la République, l'interpellation sera possible.

Une application exacte, semble-t-il, de ces principes, a été faite par M. Le Royer, président du Sénat, dans la séance du 8 avril 1889.

Le Sénat avait été saisi par le président de la République d'un attentat contre la sûreté de l'Etat (1) et communication du décret le constituant en cour de justice venait de lui être faite. Un de ses membres, M. Léon Renault, demanda à interpellier le gouvernement sur les motifs politiques qui l'avaient amené à soumettre à la signature du président de la Répu-

(1) Il s'agissait dans l'espèce du général Boulanger.

blique ce décret. La gauche demanda la question préalable et M. Tirard, président du conseil, que le président de l'assemblée avait interrogé, conformément au règlement, sur la fixation de la date du débat répondit qu'il n'avait pas à faire connaître les motifs politiques qui avaient dicté sa détermination et qu'il refusait en son nom propre et au nom du gouvernement de répondre à cette interpellation. Ce ne fut pas l'avis du président du Sénat, M. Le Royer. Il refusa de mettre aux voix la question préalable qui était réclamée, et sans tenir compte de la déclaration de M. Tirard donna la parole à M. Léon Renault. Celui-ci eut d'ailleurs soin de déclarer en commençant à développer son interpellation, qu'il avait voulu seulement demander au cabinet des explications sur un acte du gouvernement et non porter atteinte au principe de l'irresponsabilité du président de la République (1).

Par contre, il paraît bien difficile d'accepter la jurisprudence parlementaire qui permet les interpellations sur les nominations de ministres par le président de la République. Le cas s'est présenté à la séance du 25 novembre 1880. M. La Vieille interpellait le président du conseil sur la nomination du vice-amiral Cloué comme ministre de la marine et

(1) Sénat, séance du 8 avril 1889 (*J. Off.*, Débats parlem., p. 432).

des colonies. Cette interpellation fut admise après qu'un député, M. Georges Perrin, en eût précisé la portée et que M. Jules Ferry, président du conseil, eût reconnu que c'était lui-même qui était visé par cette interpellation ; ce dernier fit ressortir qu'elle aboutissait à mettre en jeu sa responsabilité personnelle et directe puisque c'était lui qui avait présenté le nouveau ministre à l'agrément du président de la République.

Il ne faut pas, croyons-nous, hésiter à blâmer cette manière de voir. S'il y a un acte qui ait un caractère strictement personnel au président de la République, c'est bien la nomination des ministres. Cette fonction lui est expressément attribuée par la Constitution, et on peut dire qu'il n'en est pas de plus importante. Elle lui permet d'imprimer au pays la politique qui lui paraît la plus conforme à ses intérêts, en prenant comme ministres des hommes dignes de cette haute situation par leur honorabilité et par leur expérience des affaires publiques. Ce serait trahir la confiance du pays que de choisir à la légère ces hommes qui seront pour lui des collaborateurs de tous les instants, et, pour plusieurs années peut-être, les véritables maîtres du gouvernement, et, de s'en rapporter aveuglement aux présentations de celui qu'il a désigné pour remplir les fonctions de chef de cabinet. En réalité, l'acte qu'il accomplit en cette circonstance est aussi person-

nel que celui par lequel il donne sa démission. En vain objecterait-on que, sous un régime parlementaire, le président de la République est tenu de prendre ses ministres dans la majorité du Parlement, et que le mieux pour lui est de s'en rapporter aux indications du nouveau chef du Cabinet. Cela peut être vrai ; seulement cette obligation n'est inscrite nulle part dans la Constitution, et nous ne voyons pas comment la pratique habituellement suivie peut enlever à un acte de cette gravité son caractère personnel. Des interpellations de cette nature ne devraient pas être acceptées, alors même qu'il plairait à un président du conseil, désireux surtout de se préparer un succès personnel, de couvrir le chef de l'Etat.

Nous en dirons autant de l'interpellation qui fut déposée à la Chambre des députés, le 29 janvier 1883, par MM. Janvier de la Motte et Haentjens. Elle portait sur le point de savoir quels étaient les ministres qui avaient donné leur démission et si les successeurs de ces ministres étaient nommés. Les auteurs de l'interpellation avaient, d'ailleurs, eu le soin de déclarer qu'ils agissaient uniquement en vertu de l'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 et qu'ils ne voulaient pas mettre en cause le président de la République (1). Quel que soit le res-

(1) Chambre des députés, 29 janvier 1883 (*J. Off.*, Déb. parl., p. 163-164).

pect que l'on doive au droit d'interpellation, il est étrange que des députés puissent, par des détours semblables, faire accepter par la Chambre des interrogations aussi manifestement inconstitutionnelles. Ne serait-il pas préférable d'inscrire dans le règlement une disposition déclarant que tout ce qui a trait aux nominations des ministres ne saurait faire l'objet d'une interpellation ? (1)

De même qu'il est de principe que l'interpellation ne peut pas porter sur les actes personnels du président de la République, de même il est admis qu'une Chambre ne doit pas discuter les actes de l'autre Chambre. Une application de cette règle a été faite par M. le duc d'Audiffret-Pasquier, président du Sénat, dans les séances des 17 et 19 novembre 1877. Le 17 novembre, M. Audren de Kerdrel, ayant demandé à interpellier le gouvernement sur les mesures qu'il comptait prendre au sujet de l'enquête ordonnée par la Chambre des députés, M. Jules Simon

(1) L'interdiction de mêler aux débats la personne du président de la République ne doit pas néanmoins faire considérer comme inconstitutionnelle une demande d'interpellation portant sur les raisons qui ont empêché le président du conseil d'accompagner le président de la République au cours d'un voyage. Dans ce cas, il ne s'agit pas, en effet, d'un acte purement personnel au président de la République. Toutefois, l'auteur de l'interpellation doit se borner à mettre en cause la personne et les actes du ministre. La Chambre des députés en a décidé dans ce sens le 3 avril 1903.

fit remarquer le caractère inconstitutionnel de cette interpellation qui violait la loi sur les rapports des pouvoirs publics (1).

M. Pierre, l'éminent secrétaire de la Chambre des députés, présente à ce sujet des observations très justes : « Le mécanisme établi par nos lois constitutionnelles serait faussé si chacune des assemblées qui se partagent le pouvoir législatif ne délibérerait pas dans une pleine indépendance, si les actes du Sénat ou de la Chambre pouvaient à chaque instant être jetés dans la balance des votes de la Chambre et du Sénat. Il y a pour les assemblées comme pour les individus un for intérieur et un for extérieur. Dans le for intérieur, les sénateurs et les députés peuvent tenir grand compte des projets formés, des résolutions prises dans une enceinte autre que celle où ils siègent. Dans le for extérieur, les sénateurs et les députés doivent se déterminer uniquement d'après la manière dont ils conçoivent le bien public. L'équilibre des pouvoirs serait rompu si l'on faisait intervenir dans les débats parlementaires des arguments tirés de l'attitude ou des résolutions de l'un des grands corps constitués. On prendrait l'habitude de

(1) « Nous n'avons aucun droit de contrôle sur ce qui se passe à la Chambre des députés. En acceptant une interpellation pareille, nous violerions la loi sur les rapports des pouvoirs publics. »

voter par complaisance ou par habileté au lieu de voter dans le seul but de servir l'intérêt général » (1-2).

Plus importante peut-être encore est la question de savoir jusqu'à quel point le principe de la séparation des pouvoirs doit faire obstacle à une interpellation adressée au ministre de la justice.

C'est une des plus grosses questions de droit constitutionnel, question qui n'offre pas seulement, bien qu'on ait prétendu le contraire, un intérêt théorique, mais aussi un intérêt pratique que celle de la division tripartite ou bipartite des pouvoirs. Existe-t-il dans les Etats constitutionnels trois pouvoirs unis dans une action commune pour la gestion des affaires publiques, mais nettement séparés quant à leur existence, le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire, ou deux seulement, le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, l'autorité judiciaire ne constituant qu'une des branches du pouvoir exécutif ? Montesquieu a été le vulgarisateur de la thèse tripartite. Aujourd'hui, l'opinion d'après laquelle il

(1) Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 1902, p. 826-827.

(2) Toutefois, dans la séance du 12 décembre 1892, le Sénat a discuté une interpellation sur les résolutions prises par le gouvernement vis-à-vis d'une commission d'enquête qu'avait nommée la Chambre des députés. Seulement dans ce cas l'interpellation visait non la procédure ni les investigations de la commission d'enquête, mais les mesures dont la responsabilité incombait au gouvernement.

n'y aurait que deux pouvoirs compte beaucoup de partisans (1).

Nous n'avons pas à entrer dans cette discussion, mais il est intéressant de signaler, avant d'examiner la jurisprudence des Chambres en notre matière, quelles devraient être logiquement les conséquences de l'admission de l'une ou de l'autre théorie.

Ecartons, tout d'abord, ce qui a trait aux rapports de l'exécutif et du législatif. L'indépendance réciproque de ces deux pouvoirs n'a jamais été sérieusement contestée dans les Etats constitutionnels, bien qu'il y ait pénétration réciproque de ces deux pouvoirs, le chef de l'Etat participant à l'œuvre législative dans une certaine mesure en même temps que le pouvoir législatif est appelé à exercer un certain contrôle sur les actes de l'exécutif. Mais l'interpellation étant, par définition, le droit pour les Cham-

(1) M. Ducrocq (*Cours de droit administratif*, n° 32), et M. Duguit (*De la séparation des pouvoirs*, p. 14 et suiv.) sont des partisans décidés de cette théorie. Pour eux, on ne peut concevoir dans la vie même de la loi que deux phases, sa formation et son exécution. Il ne faut considérer que comme de simples incidents de l'exécution, les contestations relatives à l'application de la loi. Toutefois, ils estiment qu'il est avantageux de remettre la solution de ces contestations à des fonctionnaires spéciaux et justifient ainsi l'existence d'une autorité judiciaire, branche du pouvoir exécutif. Le même point de vue avait été développé avec beaucoup de vigueur et d'éloquence par Cazalès à l'Assemblée Constituante. Séance du 5 mai 1790, *Arch. parl.*, 1^{re} série, 7-15, p. 392.

bres de discuter et de critiquer tous les actes du pouvoir exécutif, il est bien certain qu'il y a ici une brèche sensible mais non pas cependant absolue au principe de la séparation.

Reste la question si discutée de l'indépendance du judiciaire par rapport au législatif et à l'exécutif.

Si l'on admet que le pouvoir judiciaire est un troisième pouvoir, l'on doit lui accorder des garanties d'indépendance complète. Les conséquences logiques qui découlent de cette conception sont les suivantes :

a) Le Parlement n'a pas le droit de discuter les jugements ou de les critiquer ; à plus forte raison, il ne saurait ni les casser, ni les modifier.

b) Il est interdit à un membre des Chambres d'adresser au ministre de la justice une interpellation portant sur les conditions dans lesquelles se font les instructions judiciaires, ou sur les faits relatifs à leur conduite.

c) On ne doit pas admettre des interpellations sur des incidents judiciaires, soit que les procès au cours desquels ces incidents se sont produits aient ou n'aient pas reçu de solution. Si un incident judiciaire a donné lieu à un recours en cassation, on ne doit pas non plus reconnaître aux assemblées le droit d'en faire l'objet d'une interpellation.

Ce sont là des conséquences parfaitement ration-

nelles de l'indépendance du pouvoir judiciaire vis-à-vis du pouvoir législatif (1). Elles s'imposent par elles-mêmes parce qu'elles résultent du principe de la séparation des pouvoirs et il n'est pas besoin pour les justifier de faire intervenir des considérations pratiques.

Ces solutions doivent-elles être les mêmes si l'on fait du pouvoir judiciaire une branche du pouvoir exécutif ? Logiquement encore, non. Le pouvoir législatif a un contrôle sur tous les actes du pouvoir exécutif et c'est même ce contrôle qui justifie le droit d'interpellation. Comment les actes de l'autorité judiciaire, branche du gouvernement exécutif, échapperaient-ils dès lors à l'interpellation ? On ne le voit pas. Seulement, les partisans du double pouvoir,

(1) Les députés l'ont souvent reconnu eux-mêmes. Dans la séance de la Chambre des députés du 6 avril 1895, M. Gauthier de Clagny affirme que le principe de la séparation des pouvoirs ne lui permet pas de discuter à la tribune un arrêt de justice. Dans la séance du 30 mars 1898, la Chambre des députés vote bien les conclusions du rapport de la commission d'enquête sur le Panama qui contenait un blâme contre certains magistrats, mais le garde des sceaux n'en proclamait pas moins l'atteinte qui était portée au principe de la séparation des pouvoirs. « Je ne viens point, vous le comprendrez du reste, instituer à cette tribune une discussion quelque peu tardive sur la séparation des pouvoirs. Je pourrais, je devrais peut-être vous rappeler que la Chambre n'a pas à juger les magistrats ; comme l'honorable M. Viviani le reconnaissait ici même tout à l'heure, c'est du garde des sceaux et du conseil supérieur de la magistrature qu'ils relèvent. Votre part est assez belle, vous avez à juger les ministres » (*J. Off.* du 31 mars 1898, Chambre des députés, p. 1482).

tout en contestant l'existence du pouvoir judiciaire comme troisième pouvoir, admettent l'indépendance de l'autorité judiciaire en tant que branche du pouvoir exécutif et aboutissent aux mêmes conclusions.

Quelle est en cette matière la jurisprudence de nos assemblées? C'est là le point essentiel. Elle est singulièrement confuse et il est assez difficile d'en dégager les principes directeurs.

En ce qui concerne les actes d'instruction, il a été maintes fois décidé que le principe de la séparation des pouvoirs n'empêche pas de saisir la Chambre d'une interpellation sur des faits relatifs à la conduite d'une instruction judiciaire ou sur les conditions dans lesquelles se font les instructions judiciaires (1). Mais il a toujours été admis que le fait qu'une instruction judiciaire est ouverte autorise le gouvernement à réclamer le renvoi à un mois, et il est même dans ce cas du devoir de l'auteur de l'interpellation d'être le premier à proposer l'ajournement (2).

Cette jurisprudence doit-elle être approuvée? Oui, lorsque l'interpellateur se borne à critiquer soit la lenteur apportée par un juge dans une instruction à

(1) Chambre des députés, 1^{re} espèce, 3 février 1888. Chambre des députés, 2^e espèce, 21 juillet 1890. Chambre des députés, 3^{me} espèce, 10 novembre 1897.

(2) Chambre des députés, 11 février 1904.

lui confiée, soit une faute grave de sa part consistant par exemple dans la violation des règles du code d'instruction criminelle. Il n'y a pas ici, en effet, une atteinte absolue au principe de la séparation des pouvoirs, et d'un autre côté, il est juste que les représentants de la nation aient le droit d'exercer leur surveillance sur le fonctionnement du pouvoir judiciaire. Par contre, une interpellation sur une ordonnance de non lieu ou de renvoi émanant d'une autorité judiciaire ne pourrait pas, semble-t-il, être admise parce qu'ici on se trouve en face d'une décision positive émanant du pouvoir judiciaire. Ce serait méconnaître singulièrement le principe de la séparation des pouvoirs qui sert de base à notre droit public que d'en permettre la discussion et il faut en dire autant, pour les mêmes raisons, des interpellations dans lesquelles le Parlement discuterait les jugements des tribunaux, soit pour les réformer, soit même pour les approuver.

La Chambre des députés a admis les interpellations sur des incidents judiciaires, alors que les procès en cours desquels ils s'étaient produits n'avaient pas encore eu de solution (1), et ici il semble qu'elle ait quelque peu dépassé ses droits ; mais elle a été plus loin, et elle a reconnu, au moins dans une cir-

(1) Chambre des députés, 21 juillet 1890, 22 juin 1891.

constance, qu'il était possible à un de ses membres d'interpeller le garde des sceaux sur un incident judiciaire ayant fait l'objet d'un recours en cassation. Dans les séances des 23-30 juin 1892, M. Delahaye avait demandé à interpeller le gouvernement sur des incidents qui s'étaient élevés entre la cour d'assises et le jury de la Seine, et le garde des sceaux avait déclaré qu'il ne lui était pas possible d'accepter immédiatement l'interpellation, parce qu'il désirait attendre que la cour de cassation, saisie du pourvoi, eût rendu son arrêt. Le président de la Chambre, M. Floquet, avait fait, lui aussi, remarquer qu'il était préférable de laisser aux diverses juridictions le soin de se prononcer. Malgré ces opinions autorisées, l'interpellation fut admise, renvoyée à huitaine et développée par son auteur (1).

Il n'est pas contestable que, dans cette circonstance, la Chambre des députés n'ait manifestement violé le principe de la séparation des pouvoirs. En effet de deux choses l'une : Ou bien la Chambre, en autorisant une telle interpellation, clôre la discussion par l'ordre du jour pur et simple, c'est-à-dire en décidant qu'il n'y a pas lieu de s'occuper davantage de l'affaire, et alors elle se substituera à la cour de cassation. Ou bien elle terminera le débat par un ordre

(1) Chambre des députés, 23 juin 1892 (*J. Off.*, Déb. parl., p. 898).

du jour motivé, et si cet ordre du jour est un ordre du jour de censure, elle risquera de se trouver en opposition avec la décision de la cour suprême qui interviendra plus tard, ce qui sera très regrettable.

Il est vrai que moins d'un an plus tard, la Chambre des députés, dans une espèce se rapprochant de la précédente, n'a pas accepté une interpellation de M. Millevoye sur les suites judiciaires et parlementaires que comportait l'intervention dans l'affaire de Panama de divers personnages politiques. Elle décida dans cette occasion de fixer le jour de la discussion après que l'arrêt aurait été rendu par la cour d'assises (1).

Que l'on admette la théorie des trois pouvoirs, ou que l'on estime qu'il n'y a que deux pouvoirs, le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, ce dernier se divisant en deux branches, l'autorité judiciaire et l'autorité administrative, la logique veut qu'en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, les décisions des tribunaux administratifs ne puissent pas davantage faire l'objet d'une interpellation que celles des tribunaux judiciaires. Pourtant la Chambre des députés a décidé qu'il était possible de développer une interpellation visant un arrêt rendu par le conseil

(1) Chambre des députés, 6 mars 1893 (*J. Off.*, Déb. parl., p. 898).

d'Etat (1). Beaucoup plus soucieux du principe de la séparation des pouvoirs, le Sénat a reconnu aux ministres le droit de refuser de répondre lorsque les Chambres voudraient connaître d'actes rentrant dans le contentieux administratif et qui seraient déjà soumis à la juridiction compétente (2).

On voit par ces quelques exemples qu'il nous aurait été facile de multiplier, combien, en une matière aussi importante, la jurisprudence parlementaire — et ceci est une observation qui s'applique surtout à la Chambre des députés — est indécise et peu respectueuse des grands principes de notre droit public. Il est difficile qu'il en soit autrement dans des assemblées qui se laissent malheureusement dominer par des préoccupations politiques et qui sont presque toujours plus soucieuses de flatter l'opinion publique que de faire une saine application des règles du droit.

Ce ne sont pas seulement les interpellations qui portent atteinte aux principes dominants du droit constitutionnel qui sont ou devraient être écartées, mais aussi celles qui risqueraient de troubler l'harmonie entre les deux Chambres en blessant leur dignité respective. Partant de ce point de vue, les deux Chambres ont adopté comme règle de ne jamais dis-

(1) Chambre des députés, 14 janvier 1895.

(2) Sénat, 17 janvier 1887.

cuter une interpellation déposée dans l'autre avant qu'elle ait reçu sa solution définitive. De même, obéissant à un sentiment de même nature, nos assemblées politiques ont l'habitude de ne pas porter à la tribune les délibérations des commissions. Toutefois à la séance du 20 novembre 1884, le président de la Chambre a consenti à accepter le dépôt et à donner lecture d'une interpellation sur les déclarations faites par le gouvernement à la Commission du budget (1).

c) Qui peut être interpellé

La même solution que nous avons rencontrée à propos de la *question* s'impose ici. Les ministres seuls, représentants du pouvoir exécutif, peuvent être interpellés. Dans la conception française l'interpellation est, en effet, un moyen de contrôle du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif, et uniquement cela. Il en faut conclure logiquement que les interpellations adressées à d'anciens ministres ne peuvent pas être admises puisque ceux-ci ne font plus partie du gouvernement.

De ce que les ministres ne peuvent être interpellés qu'en leur qualité de membres du gouvernement, il résulte qu'ils ne sauraient l'être sur des actes de leur vie privée alors même que ces actes seraient posté-

(1) Chambre des députés, 20 novembre 1884 (*J. off.*, Déb. parl., p. 2385 et p. 2406-2408.)

rieurs à leur entrée dans le gouvernement. A plus forte raison doit-il en être ainsi pour leurs actes antérieurs. Toutefois cette question de règlement ne pourrait être soustraite au jugement souverain de la Chambre, si le ministre interpellé réclamait lui-même le débat. L'interdiction résultant de l'article 39 étant édictée dans l'intérêt même du ministre se trouverait levée par son consentement même (1).

Un usage qui mérite une entière approbation s'est introduit depuis quelques années en France, celui pour le ministre, dans le cas où une interpellation nécessiterait des explications techniques, de se faire adjoindre, par décret du président de la République, et à l'occasion de cette interpellation seulement, un commissaire du gouvernement. Il va sans dire que l'intervention de ce fonctionnaire dans la discussion ne diminuera en aucune façon la responsabilité du ministre.

Le président de la République reste par son irresponsabilité même au dessus des interpellations. Il serait contraire à la Constitution de reconnaître à un représentant le droit de l'interpeller, et nous avons déjà vu que ses actes ne peuvent être critiqués dans une interpellation adressée à un de ses ministres.

(1) Chambre des députés, 16 mars 1889.

La même considération de principe qui veut que seuls les membres du gouvernement puissent être interpellés, et aussi une haute raison de convenances ont fait interdire en France les interpellations de collègue à collègue (1). Cette disposition qui trouve son origine dans l'article 79 du règlement de 1849, est inspirée par le désir d'empêcher les interpellations de dégénérer en débats personnels qui ne seraient d'aucune utilité pour le pays, et ne pourraient que jeter du discrédit sur l'assemblée. La pratique du parlement anglais est, ici encore, en sens contraire (2).

Toutefois, il a été fait exception à cette règle par la Chambre des députés dans la séance du 1^{er} juillet 1879. Une interpellation ayant été adressée au mi-

(1) Règ. Chambre des députés, article 39. — Règ. Sénat, article 81.

(2) Il n'est pas plus permis dans une interpellation de mettre en cause le membre qui est absent et se trouve, par suite, dans l'impossibilité de se défendre, que le membre présent qui peut répondre. Il en résulte qu'il n'est pas permis de déposer une interpellation visant un ou plusieurs membres de l'une ou de l'autre Chambre. Une application de cette règle a été faite dans la séance de la Chambre des députés du 11 février 1904. M. Firmin Faure avait demandé à interpellier le gouvernement sur les mesures qu'il comptait prendre en présence des accusations de concussion publiquement portées contre certains membres du Parlement. Sur les observations du président M. Brisson, il supprima tout ce qui était en contradiction avec le règlement. Sa nouvelle demande d'interpellation porta « sur les mesures que le gouvernement compte prendre à la suite d'actes répréhensibles signalés par la presse, et notamment de ceux concernant la campagne contre le privilège des agents de change ».

nistre de l'intérieur, à la suite de la saisie d'un journal par la préfecture de police, M. Andrieux, préfet de police, qui était en même temps député, demanda la parole. Elle lui fut accordée par le président, Gambetta. Un député de la droite, M. Cunéo d'Ornano, protesta contre cette autorisation qui constituait à ses yeux une violation de la disposition du règlement interdisant les interpellations de collègue à collègue. L'interpellation étant adressée au gouvernement, il appartenait, disait-il, au gouvernement seul de répondre et non à un fonctionnaire irresponsable devant la Chambre, comme le préfet de police qui ne dépend que du ministre de l'intérieur. Cette argumentation fut réfutée par le président de la Chambre par des considérations pratiques : « Cette intervention, disait-il, ne saurait jamais être exclusive de celle du gouvernement toujours responsable. Mais il est certain que le débat ne serait ni sincère, ni éclairé, ni complet, si, à raison d'une question quelconque, que ce fût une question de police extérieure ou une question d'ordre judiciaire, un fonctionnaire faisant partie de l'une des deux Chambres était privé, par cela seul qu'il est membre du Parlement, de prendre la parole pour donner des explications sur un de ses actes » (1). Il semble bien que, dans cette

(1) Chambre des députés, 1^{er} juillet 1879 (*J. Off.*, p. 5928-5983).

circonstance, la logique était du côté de M. Cunéo d'Ornano. En présence d'un texte aussi formel que l'article 39, les interpellations de collègue à collègue ne devraient être admises dans aucun cas. Sans doute il peut être avantageux pour la Chambre de recueillir, lorsqu'elle le peut, de la bouche des intéressés eux-mêmes tous les renseignements susceptibles d'éclairer sa religion, mais il est à craindre que de pareilles violations du règlement ne soient, en fin de compte, plus préjudiciables qu'utiles. Les règlements des Chambres devraient être scrupuleusement observés, jusqu'au jour où l'expérience aurait démontré la nécessité de les réformer.

d) Qui peut interpellier

Tout député, tout sénateur a le droit d'interpellation. Mais ici se pose immédiatement la question, qui n'a qu'un intérêt théorique, de savoir si ce droit est un droit individuel appartenant à chaque député, ou s'il a, au contraire, un caractère collectif, dans ce sens qu'il appartient à la Chambre tout entière, corps délibérant.

Nous avons rappelé, dans la partie historique de ce travail, les vives discussions qui eurent lieu à ce sujet sous la Monarchie de Juillet. A côté de Garnier-Pagès, Odilon Barrot et Mauguin qui soutenaient

avec éloquence la thèse du droit individuel, et refusaient, par conséquent à la Chambre, le droit de mettre obstacle aux interpellations, Guizot, ministre de l'instruction publique, à la Chambre des députés, le comte de Tascher, à la Chambre des pairs, voyaient dans le droit d'interpellation un privilège de la Chambre tout entière, qui permettait à celle-ci de rejeter *de plano* les interpellations qui venaient troubler son ordre du jour. Ce fut à cette époque, la thèse gouvernementale qui l'emporta.

Il semble qu'aujourd'hui, depuis la Constitution de 1875 et bien que certains auteurs aient soutenu le contraire (1), il ne puisse y avoir aucun doute possible. Le droit d'interpellation est un droit individuel.

A l'appui de cette solution, il importe, tout d'abord, de remarquer que tandis que dans un très grand nombre de pays, les demandes d'interpellations doivent être signées de plusieurs députés, que par exemple, en Autriche, ces demandes ne sont admises que si elles portent les signatures de 15 membres à la Chambre des députés et de dix membres à la

(1) Voir notamment un article de M. Ferneuil dans la *Revue politique et parlementaire*, I, 1894, p. 20. M. Ferneuil voit dans l'interpellation « une prérogative collective de la Chambre que la fantaisie personnelle d'un de ses membres ne devrait, par conséquent, jamais suffire à mettre en jeu. »

Chambre des seigneurs, qu'au Reichstag allemand, elles doivent être revêtues de la signature de 30 membres, en France, au contraire, les demandes d'interpellation sont recevables, indépendamment du nombre des signatures qui les accompagnent. Il suffit qu'un seul membre signe une demande d'interpellation pour que celle-ci puisse être discutée. C'est en vain qu'on a prétendu que cet argument n'était pas probant parce qu'il ne se fonde que sur un détail du règlement. Le règlement a ici d'autant plus de force que la Constitution est muette sur l'interpellation.

Faut-il rappeler aussi que cette solution a été consacrée par le règlement de l'assemblée législative du 3 juillet 1849 qui a servi de modèle aux règlements postérieurs, que le sénatus-consulte du 8 septembre 1869 décidait, contrairement à ce que faisait le décret du 19 janvier 1869, que tout membre du Sénat ou du Corps législatif aurait le droit d'adresser une interpellation au gouvernement (art. 7), enfin que l'Assemblée Nationale au lendemain de sa réunion du 13 février 1871 crut devoir adopter provisoirement le règlement de 1849 qui lui paraissait donner toutes garanties à la minorité? Est-il nécessaire de citer l'opinion de M. Grévy, président de l'Assemblée Nationale, dans la séance du 27 mars 1872, proclamant que le droit d'interpellation appartient à chacun des députés, qu'il n'en est pas pour eux de plus per-

sonnel, de plus précieux, de plus sacré ? Ceci semble inutile. En présence d'une tradition libérale aussi fermement établie, de règlements aussi précis que ceux de la Chambre des députés et du Sénat, il ne paraît pas qu'il soit possible de dénier à l'interpellation un caractère strictement individuel.

La vérité est que le droit d'interpellation constitue l'arme légale des minorités, qu'elle est pour elles un moyen de protester contre les abus du pouvoir, et qu'elle leur sert bien mieux que le dépôt d'une proposition de loi, à exprimer leurs désirs et leurs vœux. C'est cette considération supérieure du droit des minorités qui doit faire désirer le maintien dans notre constitution du caractère individuel de l'interpellation. Supposons la minorité réduite dans une assemblée politique à quatre membres, ou moins (1), et les règlements exigeant pour la recevabilité des interpellations la signature de cinq députés par exemple, comme le faisait le décret du 10 janvier 1867, ne serait-ce pas consacrer la plus odieuse des oppressions que de refuser à un membre de cette minorité un droit, qui, grâce à la discipline des partis, appartiendrait à tous ses collègues de la majorité ? Il est, sans doute, permis aux assemblées politiques de prendre les mesures nécessaires pour empêcher le droit d'interpella-

(1) C'est une hypothèse qui peut très bien se présenter en pratique. Il suffit de se rappeler la situation des partis dans le corps législatif dans les premières années du second empire.

tion de dégénérer en abus, mais il est une chose à laquelle elles ne devraient pas avoir le droit de toucher, c'est au caractère individuel de l'interpellation. Ce caractère devrait être pour elles aussi respectable que les principes de droit public ou les libertés civiles proclamées dans la Déclaration de 1789.

Les députés même non admis, leur validation n'ayant pas encore eu lieu, ont le droit d'après les règlements de prendre part aux délibérations et aux votes de l'assemblée. Il leur est simplement interdit de déposer des propositions de loi. On s'est demandé s'ils pouvaient déposer des demandes d'interpellations. La Chambre des députés s'est prononcée pour l'affirmative dans la séance du 15 octobre 1888 à propos d'une interpellation de M. Ternisien dont l'élection fut, d'ailleurs, annulée quelques jours plus tard. Cette jurisprudence mérite, semble-t-il, d'être approuvée. Les représentants tiennent leur qualité de la souveraineté nationale, et non d'une décision des Chambres. Celles-ci ne font que juger la régularité de leur élection. A moins donc d'une disposition formelle de la loi ou du règlement, il faut reconnaître aux députés non encore validés tous les droits qui ne leur ont pas été formellement enlevés. Le droit d'interpellation ne figurant pas dans cette dernière catégorie doit être considéré comme leur appartenant.

CHAPITRE IV

Procédure de la question et de l'interpellation.

Tous les bons esprits reconnaissent aujourd'hui qu'il est indispensable pour assurer le vote régulier par les Chambres des lois et du budget, de régler d'une façon très étroite la procédure de la Question et de l'Interpellation. Ceci est vrai, non seulement en France et en Angleterre mais aussi dans tous les pays parlementaires.

Autrefois, lorsque ces modes de contrôle étaient insuffisamment dégagés au point qu'en France, par exemple, la question ne se distinguait pas d'une façon très nette de l'interpellation, l'ambition du parti libéral était de les faire consacrer par les pouvoirs publics. Rien n'est plus intéressant à cet égard, que de relire les débats parlementaires de la Monarchie de Juillet et du Second Empire, dans lesquels nous voyons les différents orateurs manifester, dans des sens divers, leurs opinions sur les moyens de contrôle des Chambres.

A cette époque, le principe du droit pour le législatif de contrôler l'exécutif était discuté et quelques traits du gouvernement parlementaire avaient été seuls consacrés par l'usage ; la procédure était un accessoire négligeable.

Aujourd'hui, la situation est différente. Le principe et l'utilité du droit de question et d'interpellation ne donnent plus lieu qu'à de très rares controverses. Tout le monde, ou presque tout le monde, est d'accord pour reconnaître que la question et l'interpellation constituent pour les représentants les moyens les plus commodes et les plus pratiques pour se renseigner et pour obliger le gouvernement à expliquer son attitude et sa politique, et nul ne songe à demander la suppression d'un droit aussi sacré que le droit d'initiative et le droit de pétition, et qui présente tous les caractères d'une liberté publique. Seulement l'expérience ne devait pas tarder à démontrer dans les deux pays parlementaires par excellence, la France et l'Angleterre, qu'il était fait un véritable abus du droit d'interrogation ministérielle, et qu'il en résultait un ralentissement notable des travaux législatifs. Aussi la nécessité se fit bientôt sentir d'introduire une nouvelle réglementation de l'exercice de ce merveilleux instrument de contrôle des Chambres.

Au surplus, les théoriciens avaient jeté un cri d'alarme, et avaient montré les inconvénients qui résul-

taient de la manière dont les assemblées mettaient en pratique leurs droits.

M. Ferneuil, dans un article qui parut dans la *Revue politique et parlementaire* en 1894 (1), avait cherché à démontrer que les Chambres françaises ne disposaient que de moyens insuffisants pour écarter les interpellations, et que celles-ci arrivaient, au bout d'un certain temps, à être si nombreuses qu'elles ne faisaient que surexciter les passions politiques et jeter le désordre dans l'assemblée. « Il est facile de concevoir, dit-il, ce que devient dans de pareilles conditions, le pouvoir ministériel battu en brèche par le flot continu des interpellations, exclusivement préoccupé de la lutte quotidienne pour la vie, et de sa défense contre les actes de ses adversaires... D'abord le temps matériel lui fait absolument défaut pour remplir les multiples obligations de sa charge ; et puis, comment un cabinet, toujours sous le coup d'une interpellation, pourrait-il nourrir de longs espoirs et de vastes pensées, conserver le calme et le sang-froid requis pour sa double fonction : 1° gouverner, c'est-à-dire tendre tous les muscles, toutes les forces de la nation vers une action commune ; 2° réformer, c'est-à-dire prendre au moment opportun l'initiative des

(1) Th. Ferneuil, *La réforme parlementaire par la revision du règlement de la Chambre*. *Revue politique et parlementaire*, 1894, I, p. 19 et suiv.

changements que l'évolution sociale introduit dans l'organisme politique et administratif ? »

Il ajoutait : « Ainsi pratiqué, le droit d'interpellation dévie, donc, complètement de son but, qui tend, non point à affaiblir et à paralyser le pouvoir exécutif, mais simplement à prémunir le pays contre les empiétements et les excès de ce pouvoir ; au lieu d'être une garantie salubre, il dégénère en un abus funeste que l'on a dénoncé bien des fois à la tribune ou dans la presse, mais contre lequel personne n'a le courage de proposer une sanction possible. »

C'était la même idée que mettait en lumière à la même époque et dans le même numéro de la *Revue politique et parlementaire*, un homme dont l'opinion avait d'autant plus de poids qu'il avait exercé quelques années auparavant les plus hautes fonctions parlementaires et gouvernementales, Jules Simon. »

« Ce droit (le droit d'interpellation), tel qu'il est exercé, entraîne la confusion des pouvoirs ; il asservit les hommes sérieux et capables aux brouillons ; il condamne la Chambre à sabrer la discussion du budget et le Sénat à la supprimer, et donne lieu à des séances scandaleuses qui ressemblent plus à des scènes de clubs qu'à des discussions législatives » (1).

Jules Simon s'étonne qu'ayant mis des limites au

(1) *Revue politique et parlementaire*, I, 1894, p. 17.

droit d'initiative, on n'en ait pas mis au droit plus exorbitant d'interpellation et il va jusqu'à proposer qu'on revienne au système de l'Empire d'après lequel les bureaux devaient être consultés avant que l'interpellation fût autorisée, et l'interpellateur devait obtenir l'assentiment de quatre bureaux au Corps législatif et de deux bureaux au Sénat.

Ce n'était pas à cette époque, et ceci est malheureusement vrai encore de nos jours, la seule critique que méritât la pratique des interpellations. On pouvait lui reprocher encore de servir d'arme aux mains de la majorité pour opprimer la minorité. Lorsque la majorité jugeait qu'une demande d'explications était dangereuse pour le cabinet, elle pouvait l'écarter en la renvoyant à un mois. Lorsqu'au contraire elle estimait que la réponse du ministre consoliderait le gouvernement, elle votait la discussion immédiate de l'interpellation. D'autre part, cette même majorité faisait un usage quotidien de ce qu'on appelle « les interpellations de complaisance ». Un ministre qui voulait obtenir l'approbation de la Chambre priait un député de son groupe de lui adresser une interpellation sur un de ses actes ou encore sur la politique générale du gouvernement. Il en résultait pour le ministère une victoire facile.

La tendance chez les députés de proposer des ordres du jour motivés qui avaient pour but dans

leur pensée de résoudre des questions entrant dans le domaine du législateur, l'abus des discours trop longs, et surtout l'instabilité ministérielle étaient d'autres inconvénients très graves de la pratique de l'interpellation en France.

En Angleterre la situation était tout aussi mauvaise ; seulement, alors qu'en France c'était l'interpellation, la forme perfectionnée du droit d'interrogation, qui avait fini par constituer un véritable danger national, en Angleterre où l'interpellation n'existe pas à proprement parler, c'était la question qui par son développement continu préoccupait à juste titre les pouvoirs publics.

Sur cette marche ascendante des questions en Angleterre et des interpellations en France, la statistique nous fournit des renseignements intéressants.

En Angleterre, dès 1878, Reginald Palgrave signalait l'abus que les députés anglais font de leur droit de poser des questions. Il faisait remarquer qu'il n'y avait pas eu pendant la session précédente moins de 1343 questions qui avaient comporté 1343 réponses. En taxant à trois minutes au minimum le temps nécessaire à chaque question, réponse comprise, ce qui est certainement au-dessous de la vérité, il calculait que l'exercice du droit de question avait absorbé plus de 66 heures du travail de la Chambre des communes. Or parmi ces questions il en était beaucoup

qui ne remplissaient pas les conditions exigées par le règlement, dans ce sens qu'au lieu de s'appliquer à des matières d'intérêt général, elles avaient trait le plus souvent à des matières d'un ordre peu élevé (1).

Il faut ajouter que les questions étaient très souvent employées comme moyen d'obstruction. M. Dupriez nous signale à ce sujet qu'en 1890, dans le but de retarder la discussion du Local Taxation Bill, l'opposition libérale n'hésita pas à poser au début de chaque séance, de 60 à 70 questions ; en un seul jour, elle arriva même à en poser 89 (2).

Cette situation, si grave pourtant, ne devait pas tarder à empirer, et la pratique des questions avait pris avec le développement du régime parlementaire et l'ardeur de plus en plus grande qu'apportaient les partis dans leurs luttes politiques, des proportions inquiétantes. M. Balfour le faisait ressortir dans la discussion qui eut lieu à la Chambre des communes en 1902 à propos du projet du gouvernement concernant la modification du règlement.

« En 1901, disait-il dans la séance du 30 janvier 1902, les questions supplémentaires comprises, j'ai calculé que 7180 questions avaient été posées. Ces questions ont occupé 119 heures, ce qui revient à

(1) R. Palgrave, *La Chambre des communes*, p. 19.

(2) Dupriez, *op. cit.*, vol. I, p. 124.

peu près à 15 jours de travail parlementaire de huit heures et à trois semaines de temps du gouvernement. »

De son côté, M. Chamberlain, quelques jours plus tard, dans la séance du 6 février 1902, reconnaissait que la grande majorité de ces questions n'offrait aucun intérêt public, et qu'il serait préférable que chaque membre adressât sa question au ministre dans une lettre privée.

Il y avait aussi, un abus en Angleterre de la *motion d'ajournement*, bien que dans des proportions moins grandes, cette copie affaiblie de notre interpellation ayant toujours été considérée chez nos voisins comme une ressource d'une nature exceptionnelle, et M. Balfour n'hésitait pas non plus, à proposer des mesures pour sa réglementation plus étroite.

En France, à la même époque, à la fin du XIX^e siècle, le danger était non pas dans l'abus des questions mais dans l'abus des interpellations. La question, en effet, n'est qu'un simple dialogue entre le représentant et le ministre, et n'est sanctionnée par aucun vote ; l'interpellation, au contraire, engendre un débat général, auquel peuvent prendre part tous les membres de l'assemblée, et se termine par le vote d'un ordre du jour susceptible de mettre en jeu la responsabilité ministérielle. Les préférences des

assemblées françaises ont toujours été aux interpellations, mais si, comme le fait si justement remarquer M. Esmein (1), les interpellations bien fondées sont le plus puissant ressort de notre gouvernement, les interpellations inutiles, frivoles et encombrantes en sont les fléaux. Elles font perdre un temps précieux aux assemblées, et ce sont elles surtout qui valent chez nous au gouvernement parlementaire ce reproche si fréquent aujourd'hui qui le représente comme rendant les Chambres impropres à une bonne production législative (2).

La France était alors avec l'Italie le pays où la pratique de l'interpellation avait pris le développement le plus considérable. De 1830 à 1848 la moyenne des interpellations était de trois seulement par

(1) *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 3^e éd., p. 827.

(2) En prenant possession du fauteuil présidentiel, le 15 janvier 1902, à la Chambre des députés, M. Deschanel faisait bien ressortir le danger des interpellations de cette nature : « Peut-être la France tirerait-elle plus de profit de tant d'efforts si la Chambre voulait bien s'imposer à elle-même une discipline un peu plus rigoureuse et améliorer par quelques changements très simples, ses méthodes de travail. Mais souvent aussi, il faut le dire, une partie de l'opinion publique, distraite ou frivole, prête plus d'attention à un incident subalterne, à un orage éphémère qu'aux débats les plus importants et les plus instructifs, à tel discours ou à tel rapport qui suppose des années d'étude, parfois même une vie consacrée aux affaires publiques. » *Journal officiel* du 17 janvier 1902, Débats parlementaires, Chambre des députés, p. 5.

année. Sous l'Assemblée Constituante leur nombre s'accrut dans une proportion énorme; il fut pour un an et quelques jours, du 4 mai 1848 au 26 mai 1849, de 45. Il n'y eut pas moins de 45 interpellations discutées sous la législative qui vécut 2 ans $1/2$; et sous le second empire depuis le décret du 19 janvier 1867 jusqu'au 23 juillet 1870, leur nombre s'éleva à 44.

Après le vote de la Constitution de 1875, le nombre des interpellations diminua. Il n'y en eut que 10 en 1876 et 6 en 1877, mais bientôt il ne devait pas tarder à augmenter de nouveau. De 1889 à 1896 la moyenne annuelle des interpellations s'éleva à 40, mais sous le ministère de M. Méline elle monta brusquement à près de 100, puisque du 29 avril 1896 au 28 juin 1898, il y eut exactement 218 interpellations auxquelles le ministère dut répondre (1-2).

C'est à la suite de cette crise de la question et de l'interpellation, qu'ont été votées tant en Angleterre qu'en France un certain nombre de mesures très

(1) De l'ouverture des travaux de la Chambre élue en 1902 au 21 octobre 1904, il fut déposé 262 demandes d'interpellation. 120 furent discutées, 18 avaient été retirées et 3 avaient été transformées en *questions* (chiffres cités par le président Brisson dans la séance du 21 octobre 1904 (*J. Off.*, 22 octobre 1904).

(2) Quelque élevés que soient ces chiffres, ils sont néanmoins inférieurs à ceux que présente l'Italie. De 1882 à 1888 il y eut en moyenne en Italie 150 interpellations par an; en 1889 il y en eut 192 et en 1890, 222. La moyenne dépasse annuellement aujourd'hui 200.

importantes dans le but non de restreindre le droit de contrôle du parlement sur l'exécutif, mais de l'enserrer dans des limites plus étroites. Nous les signalerons en étudiant la procédure du droit d'interrogation dans ces deux pays. Nous laisserons de côté dans ce chapitre les petits détails de réglementation qui n'offrent qu'un intérêt médiocre pour nous en comparaison des principes généraux.

SECTION I. — Angleterre.

§ 1. — Question.

La Constitution anglaise est surtout une constitution coutumière qui s'est élaborée au cours des siècles, et se résume dans une question de précédents. Aussi ne faut-il pas s'étonner si, en notre matière, l'usage joue le rôle principal dans la réglementation de la procédure des questions. Cependant à côté de l'usage, nous rencontrons des dispositions réglementaires écrites. Ce sont les *Standing Orders* qui ont un caractère permanent et restent en vigueur après la législature qui les a établis, et les *sessional orders* qui, en principe, ne sont valables que pour la durée de la session, mais qui, en fait, sont maintenus par le parlement à chaque renouvellement.

En 1854, un règlement sommaire fut fait à la Chambre des communes et le droit de question y

figura ; il fut suivi de plusieurs autres ; le dernier en date ayant trait à notre matière est du 3 avril 1906 (1).

Mais malgré l'importance de ces divers documents, on peut affirmer que l'usage est encore aujourd'hui

(1) Nous croyons utile de reproduire ici celles des dispositions actuellement en usage des *Standing orders* de la Chambre des communes qui se rapportent aux questions. Nous les empruntons au *Traité des lois, principes, privilèges, procédures et usages du Parlement*, de M. Erskine May, 11^e éd., 1906, appendice, p. 919.

Questions.

(7 mars 1888, 29 avril 1902, 3 avril 1906.)

1^o Notices of questions shall be given by members in writing to the clerk at the table, without reading them *viva voce* in the house, unless the consent of the speaker to any particular question has been previously obtained.

2^o Questions shall be taken on Monday, Tuesday, Wednesday, and Thursday, after private business has been disposed of, and not later than three of the clock.

3^o No question can be taken after a quarter before four of the clock, except questions which have not been answered in consequence of the absence of the Minister to whom they are addressed, and questions which have not appeared on the paper, but which are of an urgent character, and relate either to matters of public importance or to the arrangement of business.

4^o Any member who desires an oral answer to his question may distinguish it by an asterisk, but notice of any such question must appear at latest on the notice paper circulated on the day before that on which an answer is desired.

5^o If any member does not distinguish his question by an asterisk, or if he or any other member deputed by him is not present to ask it, or if it is not reached by a quarter before four o'clock, the Minister to whom it is addressed shall cause an answer to be printed and circulated with the votes, unless the member not signified his desire to postpone the question.

la véritable base du droit de question en Angleterre.

Nous n'entrerons dans quelques détails sur la procédure de la question que pour la Chambre des communes.

Lorsqu'il s'agit de questions adressées par des membres de la Chambre des communes, il est d'usage qu'elles soient inscrites sur des feuilles (*notice papers*), à moins qu'elles ne se réfèrent à des matières urgentes ou touchant aux affaires publiques. Il n'est plus aujourd'hui permis aux députés d'annoncer la question de vive voix, comme cela se faisait autrefois ; toutefois le speaker peut dans des circonstances exceptionnelles l'autoriser à le faire. D'après M. Erskine May (1), on ne trouve pas d'exemple de questions posées par écrit avant le 27 février 1835, et ce ne fut qu'en 1849 qu'elles furent officiellement reconnues.

En 1902, à la suite des abus que nous avons signalés, le gouvernement rechercha les moyens de rendre les questions moins fréquentes. A cet effet, il fit voter dans le nouveau règlement une disposition en vertu de laquelle les membres de la Chambre des communes qui demandent une réponse orale à leur question sont tenus de la faire précéder d'un astérisque. Ces questions doivent figurer sur la feuille des votes au

(1) Erskine May, *op. cit.*, p. 246.

plus tard la veille du jour où l'on désire avoir une réponse. Et alors voici ce qui arrivera : Si le membre intéressé a rempli cette formalité et se trouve présent à la séance du lendemain, il obtiendra du ministre une réponse verbale ; mais s'il n'a pas eu le soin de faire précéder sa demande de l'astérisque réglementaire, ou si l'ayant fait, il n'a pas sollicité à la séance du lendemain ou fait solliciter pour lui par un de ses collègues la réponse du ministre, ou encore s'il a négligé de le faire avant quatre heures moins le quart, il aura perdu le droit à cette réponse verbale et devra se contenter d'une réponse imprimée sur l'ordre du jour distribué.

C'était là une limitation importante du droit de question. Mais elle ne fut pas regardée comme suffisante, et le nouveau règlement a réduit à trois quarts d'heure le temps consacré aux questions oralement posées. Il a décidé, en outre, que les questions ne pourraient être développées que les lundi, mardi, mercredi et jeudi, et jamais après trois heures. Exception toutefois est faite pour les questions qui ne peuvent pas être posées par suite de l'absence du ministre à qui elles sont adressées, ou qui, en raison de leur caractère d'urgence, ont été dispensées de l'inscription sur la feuille. A l'appel de son nom, le membre se lève pour poser la question, ou se fait remplacer par un de ses collègues. Il peut se faire

que le membre qui a posé la question ne réponde pas, pour une raison quelconque, à l'appel du speaker. Dans ce cas, il est, néanmoins, permis à un ministre de se lever et de donner à la Chambre telles explications que l'intérêt public lui paraît comporter (1).

Il est incontestable que, devant le flot sans cesse montant des questions, ces réformes répondaient à une nécessité réelle. Pourtant elles ne furent pas votées sans les protestations de la minorité. Les orateurs de l'opposition s'attachèrent à démontrer que l'importance du contrôle que la Chambre des communes exerçait sous cette forme courrait le risque de se trouver diminué par le nouveau règlement. L'un d'eux, sir William Harcourt, insista sur ce point que le droit de question était une des garanties les plus précieuses de la minorité, et qu'il fallait être très prudent dans sa limitation (2) ; un autre, sir Campbell Bannerman, qui devait devenir quelques années plus tard premier ministre avec l'avènement au pouvoir du parti libéral, affirma hautement que les questions devaient être traitées non comme un inconvénient à supprimer, mais comme un droit à régler. Il considérait le droit de poser des questions, et

(1) Erskine May, *op. cit.*, p. 251.

(2) Chambre des communes, 7 février 1902, *Standard*, 7 février 1902.

celui de proposer l'ajournement (*moving of adjournment*), comme concernant de la manière la plus étroite les privilèges et les devoirs patriotiques du parlement, et comme ne devant pas être balayé dans un coin où, dans la forme, le devoir pourrait être accompli, mais en perdant toute son utilité (1).

A côté de ces limitations résultant des *standing orders*, il en est d'autres consacrées par les usages. C'est ainsi que le speaker a le droit d'écarter les questions adressées à un ministre par un seul membre lorsque celles-ci sont trop nombreuses (2). Il en est de même quand elles prennent un développement trop considérable.

Nous ne trouvons pas à la Chambre des lords, où d'ailleurs les questions n'ont jamais atteint un grand développement, une procédure aussi restrictive. Toutefois cette assemblée a admis l'usage des avis préalables, sans en faire une obligation absolue. Une de ses résolutions du 2 avril 1868 dispose seulement : Qu'il est désirable, lorsque l'on entend faire un exposé, ou soulever une discussion au sujet d'une question, de donner avis de ladite question dans les ordres du jour et avis. »

(1) Séance du 7 février 1902, *Morning Post* du 6.

(2) Le 29 mars 1890, 28 questions qui avaient été inscrites sur la feuille par un seul membre furent écartées, sur une observation du speaker (Erskine May, *op. cit.*, p. 247, note 2).

§ 2. — **Motion of adjournment.**

Nous savons que la *motion of adjournment* des Anglais présente des caractères communs avec notre interpellation (1). C'est la motion faite par un membre de la Chambre et tendant à l'ajournement pour la discussion d'une matière définie d'un intérêt public urgent. Cette procédure est employée lorsqu'un membre n'est pas satisfait de la réponse faite par un ministre à sa question, ou lorsqu'un événement grave et imprévu s'est produit, en vue duquel il importe de prendre promptement un parti.

Le droit de *motion of adjournment*, a d'abord été réglementé d'une façon assez étroite en 1892, et depuis cette époque la jurisprudence des speakers avait tendu à en rendre l'usage encore moins fréquent. En 1902, il devait, lui aussi, être restreint d'une façon sensible (2).

(1) Les Anglais ont même une tendance à assimiler leur *motion of adjournment* à notre interpellation. Le *Daily News* du 22 novembre 1900, p. 4, dit à propos d'une interpellation à la Chambre des députés de M. Lasies : « M. Lasies the turbulent Jewhater, from Gers, asked leave "to interpellate" or, as we should say, to move the adjournment of the house. »

(2) Le Standing order actuellement en vigueur dispose ainsi : (27th november 1882, 29th april 1902 and 3rd april 1906 :)

« No motion for the adjournment of the house shall be made untill all the questions asked at the commencement of the business on Monday, Tuesday, Wednesday, or Thursday have been disposed of, and no such motion shall be made before the

Autrefois il suffisait d'une demande émanant de deux membres de la Chambre pour que la motion d'ajournement fût possible (1). Aujourd'hui il est nécessaire, depuis 1902, pour que la demande de motion d'ajournement soit suivie d'effet que 40 membres au moins se lèvent de leur place pour l'appuyer, ou s'il s'en lève moins de 40, mais au moins 10, qu'un vote de la Chambre intervienne pour que la motion soit faite et discutée. De plus, cette motion ne pourra être faite que quatre jours par semaine. Elle devra être présentée et dûment appuyée ou admise dans la séance de l'après-midi, et le débat ne pourra être ouvert qu'à la séance du soir. Cette dernière disposition fut vivement critiquée par le *Daily News* du 30 avril 1902 : « Le droit de faire une motion pour l'ajournement de la Chambre qui s'est montré si précieux dans l'affaire Cartwright, va être réduit à

orders of the day, or notices of motion have been entered upon, except by leave of the house, unless a member rising in his place shall propose to move the adjournment for the purpose of discussing a definite matter of urgent public importance, and not less than forty members shall thereupon rise in their places, to support the motion, or unless if fewer than forty members and not less than ten shall thereupon rise in their places, the house shall on a division upon question put forthwith determine whether such motion shall be made. If the motion is so supported, or the house so determines that it shall be made, it shall stand over untill a quarter past eight on the same day» (Erskine May, *op cit*, appendice, p. 920).

(1) Erskine May, *op. cit.*, appendice, p. 252.

une ombre..... Notice doit en être donnée l'après-midi ; mais la motion ne peut être faite que le soir ! Ainsi l'arme perd son tranchant et son pouvoir ; on peut aussi bien la remettre au clou. »

Pour les adversaires du gouvernement la réforme avait pour unique objet d'augmenter la puissance de l'exécutif et de le rendre indépendant du contrôle parlementaire, en même temps qu'elle affranchissait le gouvernement des modes ordinaires de controverse et de critique, par la suppression des questions et des motions d'ajournement. C'était une exagération manifeste, et il fut facile à M. Balfour, premier ministre, de remettre les choses au point : « A écouter, disait-il, certains gentlemen, on pourrait supposer que pour notre règle nous avons proposé de limiter la faculté de faire des motions pour l'ajournement de la Chambre. Nous n'avons rien fait de pareil. Le gouvernement ne se fonde pas sur le fait qu'on a abusé des motions d'ajournement. On en a abusé, cela n'est pas douteux ; mais quoi qu'il en soit, on dit que c'est là une soupape de sûreté. Mais que perd-on en les excluant depuis quatre heures de l'après-midi jusqu'à neuf heures du soir ? Ces membres paraissent croire que, comme certains poissons, certains sujets ont une tendance à se gâter si on les garde. C'est trop peu de chose pour porter atteinte aux libertés de la Chambre..... Ce que je prétends, c'est

qu'on ne peut pas dire que nous cherchons à sauver le gouvernement de la critique, quand quatre jours de la semaine, à un bon moment du jour, nous donnons trois quarts d'heure pour poser des questions.»

SECTION II. — France.

Comment la crise du droit d'interrogation a-t-elle été résolue en France ? et comment nos assemblées politiques ont-elles concilié le respect dû au droit de contrôle sur l'exécutif appartenant à chaque particulier, et la nécessité d'assurer le travail parlementaire ? C'est ce que nous allons chercher en étudiant la procédure de la question et de l'interpellation dans ses grandes lignes.

§ 1. — Question.

Dans la question, deux personnes seules interviennent, le représentant et le ministre. L'assemblée n'est pas un juge comme dans l'interpellation, mais un simple spectateur. Il en résulte cette conséquence très importante qu'elle n'a pas à se préoccuper de fixer un jour pour le développement de la question. Ceci ressort très nettement de l'article 47 du règlement de la Chambre des députés. « *Des questions peuvent être adressées par les députés aux membres du gouvernement, au commencement et à la fin de*

chaque séance. » De cette façon la Chambre est garantie contre les incidents qui menaceraient de troubler l'ordre du jour et d'entraver les travaux législatifs.

La même garantie n'existe pas dans le règlement du Sénat, mais le président de l'assemblée pourrait, s'il le jugeait nécessaire, invoquer les précédents pour ajourner l'auteur d'une question à la fin de la séance (1). D'autre part, du moment que sauf le cas d'urgence, un membre qui veut déposer une demande d'interpellation n'est pas admis à interrompre l'ordre du jour, il faut décider que l'auteur d'une question ne peut pas jouir d'une faveur plus grande.

Mais si les règlements ou l'usage assignent une heure au développement des questions, il appartient uniquement aux partis en présence de débattre le choix du jour. A cet effet, le représentant est tenu d'avertir à l'avance le ministre qu'il lui adressera telle question en séance publique, et, pour que la question puisse être posée, il est nécessaire, comme nous l'avons déjà fait remarquer dans une autre partie de ce travail, que le ministre intéressé l'ait acceptée, et cela aussi bien au Sénat qu'à la Chambre des députés, bien que pour cette dernière la rédaction

(1) Assemblée Nationale, 11 juin 1874, *J. Off.*, p. 3949 et 3950.

défectueuse du texte ait pu donner lieu à quelques difficultés que nous avons exposées.

Une fois la question acceptée, sa procédure va se dérouler d'une façon très simple. Son exercice ne sera pas entouré de formes aussi compliquées que celles que nous rencontrerons à propos du droit d'interpellation, et l'explication doit en être cherchée dans la différence d'étendue et de portée de ces deux modes de contrôle.

La procédure des questions comporte trois actes: le développement de la question, la réponse du ministre, la réponse sommaire de l'auteur de la question.

a) Développement de la Question.

Les questions sont posées verbalement ; les règlements n'exigent pas un écrit car c'eût été s'exposer à des pertes de temps pour des affaires souvent d'une importance minime. Les développements qu'elles comportent ne sont pas limités par les règlements, mais il est bien évident que, du moment qu'on a assigné aux questions le commencement ou la fin de chaque séance, c'est qu'il ne saurait être permis à un représentant de développer à l'occasion d'une question une réforme législative, ou d'introduire une véritable interpellation. Une solution contraire aurait pour effet de modifier sans cesse l'ordre du jour

d'une assemblée. C'est ce que faisait très bien observer le président de l'Assemblée Nationale, à la séance du 26 janvier 1875, sur une question posée par M. Rouvier, et à laquelle cet orateur donnait des développements plus considérables qu'il n'aurait dû le faire à propos d'une simple question :

« C'est, disait-il, afin que l'ordre du jour de l'assemblée ne soit pas changé contre son gré, et que au moment où elle se réunit pour discuter les projets de loi, on ne puisse pas substituer à ces projets des questions posées au gouvernement, et entraînant de tous autres sujets de discussion » (1).

b) Réponse du ministre.

Ici aucune particularité intéressante n'est à signaler. Le plus souvent le ministre se bornera à une réponse sommaire dans laquelle il exposera les faits d'une façon aussi claire que possible, et cherchera à justifier l'acte incriminé.

c) Réplique.

Après la réponse du ministre, l'auteur de la question a le droit de répliquer sommairement. Ce droit est d'origine récente. L'Assemblée Nationale ne l'admettait pas, et il n'existe aujourd'hui qu'au profit du

(1) Assemblée Nationale, 26 janvier 1875, *J. Off.*, p. 702.

seul député qui a posé la question. L'article 49 du règlement de la Chambre décide que le député qui a posé la question a *seul* le droit de répondre sommairement, et l'article 80 du règlement du Sénat est également très explicite sur ce point : « *L'auteur de la question ne peut parler plus de deux fois ; les autres membres n'ont pas le droit d'intervenir.* »

Nous avons vu que ce principe ne saurait souffrir d'exceptions, même dans le cas où la question mettrait en cause un des membres de la Chambre.

Le ministre n'est pas obligé d'assister à la réplique. Il peut se faire, en effet, qu'il ait été obligé par d'autres devoirs de sa fonction à quitter la séance. Cependant il est bon que, dans ce cas, le président du conseil ou un autre ministre reste dans la salle pour être présent à la réplique (1).

(1) La séance du 1^{er} juillet 1904 à la Chambre des députés a été marquée par un incident assez vif provoqué par le droit du ministre de se retirer avant la fin de la réplique. Au cours d'une réplique de M. Gayraud au ministre de l'instruction publique, celui-ci se leva pour quitter la séance, donnant comme prétexte qu'il était obligé de se rendre au Sénat. M. Gayraud protesta contre cette attitude qu'il qualifia d'injure à la représentation nationale, et M. Gauthier de Clagny, intervenant dans le débat, ajouta que l'incident témoignait le mépris du ministère pour la Chambre. M. le président Brisson justifia l'attitude du ministre par les raisons suivantes : « Les membres du cabinet qui ont « accepté une question sont tenus de l'entendre et d'y répondre. Mais tous les précédents sont que les ministres ne répondent pas deux fois ; s'ils veulent répliquer au membre qui a usé « de son droit de réponse, ils ont à faire transformer la question

Après la réponse du ministre ou après la réplique le président déclare l'incident clos. La question ne comporte pas d'autre suite.

§ 2. — Interpellation.

Dans la question deux facteurs interviennent, le représentant et le ministre. Ici nous en trouvons trois : le représentant, le ministre et le parlement. Rien ne ressemble plus à un procès qu'une interpellation ; le demandeur sera le représentant, le défendeur, le ministre, et le juge, l'assemblée législative.

Quelque respectable que soit le droit d'interpellation, ce droit ne saurait être exercé que dans certaines circonstances et seulement lorsqu'un certain nombre de conditions sont réunies. Ce qu'il importe, en effet, d'éviter, c'est le désordre pouvant résulter dans l'assemblée d'une discussion imprévue qu'il ne serait pas possible d'arrêter.

On doit distinguer dans l'interpellation trois pha-

« en interpellation. Voilà les précédents, voilà les habitudes, voilà
« les usages. Il est donc permis de dire que lorsque le ministre a
« entendu la question, qu'il a répondu, qu'il a entendu une partie
« de la réplique, — surtout quand il laisse au banc du gouver-
« nement le président et le vice-président du conseil, qui peu-
« vent recueillir les paroles auxquelles il ne pourrait pas répon-
« dre, — il est permis de dire qu'en se retirant, il n'a pas manqué
« au respect dû à la Chambre. »

ses qui ont chacune leurs caractères particuliers et comportent un certain nombre de formalités. Ce sont :

1° Le dépôt de la demande d'interpellation.

2° La fixation du jour de l'interpellation.

3° La discussion de l'interpellation.

Examinons-les successivement :

a) Première phase. — Dépôt de la demande d'interpellation.

Cette question est réglée au Sénat par l'article 81 de son règlement ainsi conçu : « *Tout sénateur qui veut faire des interpellations en remet la demande écrite au président* », et à la Chambre des députés par l'article 39, § 1 du règlement : « *Tout député qui veut faire des interpellations en remet la demande écrite au président.* » Peut-être l'expression « *faire une interpellation* » employée dans ces deux textes, n'est-elle pas très correcte, mais la pensée est très claire : toute demande d'interpellation doit être remise au président.

Pourquoi cette formalité ? Parce que l'interpellation est un acte grave qui peut avoir des conséquences redoutables pour le gouvernement, et qu'il est dès lors indispensable qu'elle puisse être annoncée à l'assemblée. Or, nul n'est mieux qualifié que le pré-

sident, placé par sa situation même au-dessus et en dehors des passions politiques pour remplir cet office. Si, d'autre part, les règlements exigent que les textes des interpellations soient écrits, et ne se contentent pas d'un texte verbal, c'est que l'expérience a démontré qu'il est impossible d'abandonner à la mémoire du président le texte d'une interpellation verbale, et que, d'autre part, il y a intérêt à empêcher les représentants de substituer à la rédaction primitive une rédaction d'une portée différente.

Cette première phase de la procédure, le dépôt de la demande d'interpellation, doit être d'ailleurs précédée, bien que les règlements n'en parlent pas, d'un avis adressé par le représentant au ministre, qu'il a l'intention de lui adresser tel jour une interpellation sur tel ou tel sujet. Cet avis se justifie par une raison de courtoisie et aussi par le désir de donner au débat plus de franchise et de liberté.

Une seule signature est nécessaire pour la recevabilité d'une demande d'interpellation. Nous savons qu'en Angleterre il en est autrement pour la motion d'ajournement et nous avons vu dans la partie historique de notre sujet qu'il n'en a pas toujours été ainsi chez nous. C'est bien là, semble-t-il, une preuve que le droit d'interpellation a un caractère individuel. Cependant, en pratique, lorsque l'interpellation visera des faits particulièrement importants, le

plus souvent elle portera la signature d'un certain nombre de membres du groupe politique auquel appartient son auteur, elle acquerra ainsi plus de force. Du reste, officiellement, le premier signataire sera considéré comme le seul auteur de l'interpellation, et le jour de la discussion, c'est lui qui aura, tout d'abord, la parole.

Les interpellations peuvent être déposées à n'importe quel moment de la séance. Rien n'empêche même qu'elles le soient pendant la séparation des Chambres, et, en fait, elles le sont très souvent pendant cette période ; elles sont alors annoncées par le président au début de la séance suivante.

Une fois qu'il a reçu la demande d'interpellation ; le président en donne lecture à l'assemblée. Il est libre de faire cette lecture quand il le juge à propos, mais il est sage pour lui de choisir un moment opportun afin de ne pas interrompre une discussion engagée. Très souvent les interpellations lui seront remises au commencement ou vers la fin de la séance. Il lui sera facile alors d'en donner lecture immédiate. Dans l'hypothèse assez fréquente en pratique où il aurait reçu plusieurs demandes, il lira ces demandes dans l'ordre de leur dépôt. Il peut se faire, cependant, qu'une demande d'interpellation soit déposée sur le bureau du président pendant une délibération. Dans ce cas, comme le président est obligé de respecter

l'ordre du jour qui a été fixé par l'assemblée, il attendra la fin de la séance pour en donner lecture, à moins qu'il ne demande à l'assemblée de suspendre momentanément la discussion pour recevoir communication de l'interpellation.

Le président est tenu de lire à l'assemblée le texte même de la demande d'interpellation ; mais il a toujours été admis qu'il avait le droit de passer sous silence les expressions injurieuses ou diffamatoires qu'elle pourrait renfermer.

*b) Deuxième phase. — Fixation du jour
de l'interpellation.*

Les mêmes personnages que nous avons rencontrés dans la première phase vont se retrouver ici, à savoir le ministre qui a le droit de prendre la parole sur la fixation du jour de la discussion, l'auteur de l'interpellation qui peut indiquer la date qu'il préfère, et la Chambre à laquelle il appartiendra de statuer sur la date de la discussion.

Tout d'abord un membre du gouvernement est entendu sur la fixation du jour où l'interpellation sera développée. Les règlements de la Chambre des députés et du Sénat le disent d'une façon expresse (1). Aussi a-t-il été décidé à plusieurs reprises

(1) Règlement de la Chambre des députés, article 40 : « La

qu'en l'absence du ministre ou lorsqu'il n'a pas fait connaître son avis il est impossible à la Chambre de décider du jour de la discussion ; la fixation en sera alors renvoyée à une séance ultérieure (1). A plus forte raison, l'absence du ministre qui est la conséquence de sa démission ou de la démission du cabinet tout entier doit-elle faire obstacle à la fixation du jour de l'interpellation, puisque celle-ci ne serait plus contradictoire.

Observons, du reste, que la présence du ministre n'est pas absolument indispensable pour que la Chambre puisse passer à la fixation de l'ordre du jour. Le ministre ayant été averti par un membre de l'assemblée de son intention de l'interpeller sur tel ou tel fait, peut l'autoriser à annoncer en son nom le jour qu'il a choisi (2), ou bien aviser lui-même le président de l'assemblée qu'il accepte l'interpellation pour telle date, ou bien encore, ce qui se fait fréquemment, charger un de ses collègues ou le président de la Chambre d'accepter pour lui.

Il est rare que le ministre interpellé accepte la dis-

Chambre, après avoir entendu un des membres du gouvernement, fixe, sans débat sur le fond, le jour où l'interpellation sera faite. »

Règlement du Sénat, article 84 : « *Le Sénat, après avoir entendu un des membres du gouvernement, fixe, par assis et levé, sans débat, le jour où les interpellations seront faites. »*

(1) Chambre des députés, 12 juin 1890.

(2) Dans ce sens : Sénat, 18 octobre 1892 ; Chambre des députés, 11 février 1893.

cussion immédiate, parce qu'il n'aura presque jamais en mains tous les documents nécessaires pour la soutenir. Presque toujours il demandera l'ajournement du débat en vue d'étudier la question.

Il arrivera quelquefois qu'il y aura désaccord entre l'interpellant et le ministre sur la date de la discussion et que ce désaccord entraînera un débat. Ce débat sera limité à la question de date. Cependant, en fait, très souvent l'auteur de l'interpellation réussit, sous prétexte de faire ressortir l'urgence qu'il y a à une prompt discussion, à empiéter sur le fond même de l'interpellation, et il faut reconnaître que fréquemment les ministres, de leur côté, désireux d'obtenir un ajournement, entrent dans des explications beaucoup plus détaillées qu'il ne faudrait. De telle sorte qu'avec cette façon de procéder, souvent l'interpellation se transforme en question, et que l'intéressé après avoir déclaré que la discussion qui vient d'avoir lieu sur la date lui a suffi à faire connaître à la Chambre ce qu'il avait à lui dire, déclare renoncer à son interpellation. Il n'y aura donc ni discussion sur le fond, ni vote, et ce sera tout profit pour la Chambre. Les règlements du Sénat et de la Chambre ne font pas une obligation à l'interpellant d'être présent à la discussion sur la date. Il peut se faire remplacer à cette occasion par un de ses collègues.

Quoi qu'il en soit, si l'interpellant après cette discussion sur la date n'a pas retiré son interpellation, il appartiendra à l'assemblée dont il fait partie de statuer définitivement sur le jour qui sera consacré au développement de cette interpellation. La décision du Sénat sera rendue d'après l'article 81 du règlement *sans débat* et le vote aura lieu par *assis et levé*. Au contraire à la Chambre des députés le scrutin peut être demandé, et l'article 40 du règlement, employant une expression plus étroite que le règlement du Sénat, dispose que la décision sera rendue *sans débat sur le fond*.

L'assemblée n'est pas obligée de se prononcer immédiatement sur le jour de la discussion de l'interpellation. Cette fixation peut être renvoyée à la séance suivante, et même à plusieurs jours. Déjà cette faculté était prévue expressément par le règlement du corps législatif de 1870 qui portait que le parlement pouvait statuer, soit dans la séance même, soit dans une séance ultérieure.

L'assemblée pourra prendre deux partis, ou bien ordonner la discussion immédiate, ou bien ajourner l'interpellation.

Dans la première hypothèse, il est de tradition, bien que les règlements du Sénat et de la Chambre soient muets à cet égard, qu'on ne procède à la discussion immédiate qu'avec l'assentiment du ministre

intéressé. Ce n'est pas là seulement une règle de courtoisie, mais aussi une solution parfaitement logique. Ce serait, en effet, de la part de l'assemblée un véritable abus de droit que d'obliger un ministre à discuter séance tenante, et sans avoir à sa disposition les pièces nécessaires, une interpellation imprévue.

Un ministre a le droit de ne répondre qu'à l'heure qui lui convient ; et cela est tellement vrai qu'après le développement d'une interpellation, il peut très bien attendre pour le faire que les divers orateurs inscrits aient été entendus afin de répondre à tous à la fois (1).

La discussion immédiate d'une interpellation ne peut pas non plus avoir lieu lorsque son auteur est absent. La disposition qui permet de statuer en son absence sur la date de la discussion a un caractère exceptionnel qui ne peut être étendu à un autre cas. Au surplus comment pourrait-il y avoir autrement ce débat contradictoire qu'implique toute interpellation (2) ?

Le second parti que peut prendre l'assemblée et auquel elle s'arrête très souvent est d'ajourner l'interpellation. Dans quelles conditions cet ajournement peut-il être prononcé ? Faut-il laisser aux

(1) Dans ce sens, Chambre des députés, 30 novembre 1903.

(2) Dans ce sens, Chambre des députés, 30 octobre 1884.

Chambres à cet égard un pouvoir absolu, ou faut-il au contraire restreindre leurs libertés dans des limites étroites ?

De ces deux solutions, la première doit être rejetée sans hésitation. Donner aux Chambres le droit d'ajourner à une époque très lointaine une interpellation, serait, comme le faisait remarquer le président Grévy dans la séance du 27 mars 1874, une véritable confiscation (1). Il ne faut jamais, en effet, perdre de vue en notre matière, si l'on veut arriver à des conclusions logiques, que le droit d'interpellation est un droit individuel, une véritable liberté publique, aussi sacré que le droit de pétition ou que le droit d'initiative parlementaire. Comme toutes les libertés publiques, il a droit au respect des gouvernants. Les anciens règlements, qui datent d'une époque où la nature même de l'interpellation était mal dégagée,

(1) Ass. Nat., 27 mars 1873.

M. LE PRÉSIDENT GRÉVY. — « L'Assemblée Nationale fixe, suivant
« les convenances et les exigences des travaux, le jour de l'inter-
« pellation, mais cette fixation ne doit pas être un moyen dé-
« tourné d'étouffer le droit d'interpellation. »

M. VENTE. — « Je demande le renvoi à 6 mois. »

M. LE PRÉSIDENT GRÉVY. — « Le renvoi à 6 mois, dans les cir-
« constances où la demande d'interpellation se produit, en serait
« la confiscation déguisée. C'est ainsi qu'on laisse périr ses
« droits... Le président ne peut pas, sans manquer à son devoir,
« consentir à mettre aux voix une fixation qui serait l'équivalent
« manifeste d'une confiscation du droit d'interpellation..... Ce
« que l'Assemblée ne peut pas faire directement, elle ne peut
« pas le faire indirectement. »

n'avaient édicté aucune disposition à cet égard et laissaient toute latitude aux Chambres. C'est ainsi qu'on avait vu sous l'Assemblée Nationale des interpellations sur la politique intérieure renvoyées souvent à 6 mois.

Faut-il, au contraire, limiter d'une façon très étroite le droit des Chambres, au point de ne leur permettre d'ajourner le débat qu'à une date très rapprochée ? Quelques parlements étrangers l'ont cru, et c'est ainsi que la Chambre des représentants de Belgique, par une résolution du 14 juin 1869, a décidé que les interpellations ne peuvent, en aucun cas, être remises à plus de huit jours sans le consentement du membre qui les a déposées. Mais il semble bien qu'une telle solution si elle est respectueuse des droits de l'individu ne soit pas sans présenter de sérieux inconvénients au point de vue des travaux législatifs.

Entre ces deux conceptions extrêmes, le système français actuel, tel qu'il est consacré par les règlements des deux Chambres, paraît constituer une solution élégante. Il fait une distinction très raisonnable entre les interpellations sur la politique extérieure et les interpellations sur la politique intérieure. Les interpellations sur la politique extérieure, qui sont susceptibles de compromettre les amitiés du pays avec les puissances étrangères, peuvent être ajournées à une date indéterminée, et les assemblées

ont la faculté d'user de ce droit d'ajournement *sine die*, non seulement au moment du dépôt de la demande d'interpellation, mais aussi au jour fixé pour les débats (1).

Au contraire les interpellations sur la politique intérieure n'offrent pas les mêmes inconvénients, et les articles du règlement de la Chambre des députés et du règlement du Sénat décident qu'elles ne pourront être renvoyées à plus d'un mois (2).

De cette façon le droit des représentants n'est pas atteint, et l'ordre du jour ne risquera pas d'être troublé par des interpellations intempestives. Les ministres ne pourront pas, d'autre part, en obtenant du parlement un ajournement *sine die*, s'affranchir des explications souvent embarrassantes qu'on leur demande, et se soustraire avec l'appui de leur fidèle majorité au contrôle de la minorité.

A propos de l'article 40 du règlement de la Chambre des députés qui décide que les interpellations sur la politique intérieure ne peuvent pas être renvoyées à plus d'un mois, une difficulté est née par

(1) Dans ce sens, Ass. Nat., 12 novembre et 9 décembre 1873 ; Chambre des députés, 11 février 1893. La Chambre des députés a décidé, dans sa séance du 1^{er} juillet 1895, qu'une interpellation soulevant la question de savoir si un pays soumis aux armes françaises sera annexé ou constitué en régime de protectorat est une interpellation de politique extérieure et peut être par suite indéfiniment ajournée.

(2) Règ. Sénat, art. 81 ; Rég. Chambre des députés, art. 40.

suite d'une décision prise par la Chambre des députés dans la séance du 31 mai 1900, sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir, décision qui réserve le *vendredi* de chaque semaine à la discussion des interpellations.

Cette résolution n'a jamais été considérée comme interdisant à la Chambre de consacrer le *vendredi* à des travaux législatifs, lorsque l'urgence en était manifeste, et en fait, très souvent la Chambre a employé de cette façon ses séances du *vendredi*. Seulement il se peut que des auteurs d'interpellations aient obtenu rang pour ce jour-là, et dans ce cas, leurs protestations peuvent paraître légitimes. En vue de régulariser cette situation, M. Gauthier de Clagny crut devoir déposer à la séance du 18 mars 1904 le projet de résolution suivant : « La Chambre confiante dans la fermeté et l'impartialité de son bureau, compte qu'il saura prendre les mesures nécessaires pour faire respecter les dispositions de l'article 40 du règlement et assurer aux députés de la minorité le libre exercice du droit d'interpellation.

Sur la demande du président M. Brisson, la Chambre accorda le bénéfice d'urgence à ce projet de résolution, et ordonna la discussion immédiate. A la suite de cette discussion, le président prit l'engagement de proposer au bureau et ensuite à la Chambre de mettre en fonctionnement dans les semaines sui-

vantes la proposition de M. Gauthier de Clagny, et comme sanction à ces paroles, M. Marcel Sembat déposa immédiatement entre les mains de M. Brisson un projet de résolution tendant à modifier le règlement en ce qui concerne la procédure des interpellations (1).

Quelques mois plus tard, une nouvelle difficulté surgit à propos de la même question. Au moment de l'ouverture de la session extraordinaire, 29 interpellations furent simultanément déposées sur le bureau, et comme il restait des sessions antérieures un stock important d'interpellations qui n'avaient pas été liquidées, il était évident qu'elles ne pourraient être épuisées avant longtemps. M. Gauthier de Clagny déposa un projet de résolution dans lequel il était dit que la Chambre, résolue à assurer immédiatement à tous ses membres le libre exercice du droit constitutionnel d'interpellation, comptait sur la fermeté de son bureau pour faire respecter les dispositions de l'article 40 du règlement, et M. Lasies proposa à la Chambre de compléter cette résolution en décidant que les interpellations commencées à la séance du vendredi, et dont la discussion ne serait pas terminée, seraient continuées aux séances suivantes jusqu'à ce que le débat fut épuisé. M. le pré-

(1) Voir à ce sujet d'intéressants développements dans Pierre, *op. cit.*, p. 337 et suiv. Supplément, Paris, 1906.

sident Brisson fit, à cette occasion, des observations très justes et dont quelques-unes sont très importantes.

On relève dans ses remarques le désir très légitime de chercher à concilier les égards dus au droit d'interpellation et la nécessité de faire aboutir les propositions ou les projets de loi : » En ce qui concerne l'exercice du droit d'interpellation, par des résolutions répétées, et depuis plusieurs années, la Chambre a affirmé sa volonté de ne consacrer qu'une séance par semaine aux interpellations. Le président et le bureau n'ont donc jamais pu et ne peuvent encore aujourd'hui que respecter les résolutions de la Chambre qui sont d'ailleurs inspirées par la nécessité d'accomplir d'autres devoirs législatifs. Et, en effet, Messieurs, permettez-moi de le dire ici sans blesser personne, si le droit d'interpellation a une importance capitale, le droit de faire aboutir soit les propositions de loi de l'initiative parlementaire, soit les projets de lois de l'initiative gouvernementale, ce droit apparaît aussi comme un des droits les plus sacrés, et comme un des devoirs les plus impérieux du parlement...

«... J'ajoute une autre observation. Sans doute, l'article 40 du règlement dispose que la date de la discussion d'une interpellation qui vise seulement la politique intérieure ne peut pas être renvoyée à plus

d'un mois. Il s'agit de la fixation, et la Chambre comprend bien que ni le bureau, ni le président, ni elle-même ne pourraient appliquer cette prescription du règlement en l'étendant à la discussion elle-même s'il était déposé dix, quinze, vingt interpellations. Dans le cas actuel, par exemple, j'ai dû, mardi dernier, donner connaissance à la Chambre de 26 interpellations. Ce que le règlement exige, c'est que la date ne soit pas rejetée au delà d'un mois, et le règlement est respecté lorsque la fixation de la discussion est ainsi limitée. »

M. Brisson ajoutait, en acceptant le renvoi au bureau, que le seul remède à la situation lui paraissait être le vote de séances supplémentaires.

Les interpellations non discutées dans la séance à l'ordre du jour de laquelle elles étaient inscrites, sont de plein droit reportées au vendredi suivant.

Lorsque le renvoi à un mois a été prononcé à l'occasion d'une interpellation intérieure, il pourra se faire que le délai vienne à échéance au cours des vacances parlementaires et qu'ainsi on arrive à un ajournement supérieur à celui qu'autorisent les prescriptions réglementaires. Il n'y a pas lieu de s'en préoccuper. On ne saurait reconnaître à un représentant le droit d'obliger l'assemblée à une discussion immédiate ou à brève échéance parce qu'il aura déposé une demande d'interpellation peu de temps

avant la clôture de la session. Outre que les règlements donnent au parlement le droit de renvoyer certaines interpellations à un mois sans tenir compte du moment auquel cet ajournement est prononcé, l'octroi d'un pareil privilège aurait pour effet certain, en encombrant l'ordre du jour, de retarder le vote des lois les plus urgentes. Dans notre hypothèse à l'ouverture de la session, le président ne procède au rappel des interpellations que si leurs auteurs l'ont informé au préalable de leur intention d'invoquer leurs droits. Très souvent les auteurs d'une interpellation n'insisteront pas pour leur maintien parce que l'intérêt en aura disparu avec la clôture de la session.

Comment se comptera le délai de l'ajournement de l'interpellation à un mois ?

Généralement, par application de la règle *dies a quo non putatur in termino*, on retranche du délai le jour de la fixation et le jour du débat. C'est ainsi qu'une interpellation ajournée à un mois le 20 mars 1880, n'a pas été mise à l'ordre du jour du 20 avril parce que le délai n'était pas complètement expiré. Mais cette règle n'est pas absolue, et très souvent l'ajournement a opéré l'inscription à l'ordre du jour, date pour date.

Il faut observer, du reste, que l'ajournement ne peut pas être prononcé même à un mois *sous une*

forme indéterminée, qu'on ne peut, par exemple, renvoyer la discussion d'une interpellation sur la politique intérieure après le dépôt du rapport d'une commission d'enquête, parce qu'il n'est pas possible de prévoir d'avance avec certitude si un rapport d'enquête sera déposé dans le terme fixe d'un mois.

c) 3° Phase. — Discussion de l'interpellation.

Dans la fixation du jour de l'interpellation les Chambres ont un rôle prépondérant. Pour la discussion il en est autrement, et l'auteur de l'interpellation, le ministre et l'assemblée ont des droits à peu près égaux.

Les règlements de la Chambre et du Sénat n'indiquent pas les formes qui doivent être suivies pour la discussion des interpellations. Par analogie, on applique ici celles qui sont usitées pour la discussion des projets et propositions de loi. L'auteur développe son interpellation ; le ministre lui répond ; les membres de l'assemblée peuvent demander à prendre part au débat. La parole ne pourra leur être refusée, et ils prendront parti soit pour, soit contre le gouvernement. Enfin un vote de la Chambre terminera la discussion générale et l'assemblée examinera les ordres du jour qui lui seront proposés.

Telle est la physionomie ordinaire d'une interpellation, mais les choses ne se passeront pas toujours

d'une façon aussi simple et des incidents divers peuvent se greffer sur le développement normal de l'interpellation.

Tout d'abord, le député ou le sénateur qui aura exposé ses griefs contre le gouvernement, et sollicité, parfois même exigé de lui des explications, pourra se heurter à un refus de la part du ministre. Nous avons déjà vu dans quelles circonstances ce refus pourra se produire. Ce sera lorsque l'interpellation portera atteinte soit au principe de la séparation des pouvoirs, soit à l'irresponsabilité du président de la République. Cependant il ne serait pas possible à un membre du gouvernement, en invoquant à faux une de ces raisons, de se soustraire par pur caprice à la responsabilité ministérielle, et il appartiendrait à l'assemblée, le cas échéant, de le mettre en demeure de répondre. C'est pour cette raison qu'il est aujourd'hui très rare de voir un ministre, sauf dans les cas précités, refuser de répondre à une interpellation. Il y aurait d'ailleurs, pour l'auteur de l'interpellation, un moyen de vaincre sa résistance ; ce serait de déposer un projet de résolution blâmant le ministre. Ce projet serait soumis au vote de l'assemblée qui se prononcerait sur l'attitude du gouvernement.

Un deuxième incident possible est l'annonce en séance au moment où l'interpellation va être discutée

de la démission du cabinet. Il est admis, dans ce cas, que l'interpellation sera arrêtée (1), mais il en serait autrement du simple bruit répandu dans les couloirs de remaniement ministériel pendant qu'une interpellation se poursuit à la tribune.

Troisième incident possible. Ce peut être, au contraire, l'interpellateur qui au jour fixé pour la discussion se trouve démissionnaire. On pourrait croire que dans cette hypothèse l'interpellation tombera d'elle-même. Ce serait là une erreur. Du moment qu'une demande d'interpellation a été déposée, elle appartient à toute l'assemblée, et un représentant quelconque peut la reprendre pour son compte.

La solution est la même dans l'hypothèse prévue par l'article 85 du règlement du Sénat, et par l'article 46 du règlement de la Chambre des députés, du retrait de l'interpellation. Ce retrait se produira soit lorsque son auteur aura compris l'inopportunité de la demande, soit lorsque la Chambre aura refusé d'adopter pour son développement le jour qu'il pro-

(1) Le fait s'est produit à la Chambre des députés le 30 mars 1885, M. le président Brisson dit à ce sujet : « La retraite du cabinet a entraîné le retrait de l'interpellation, et par suite je ne peux soumettre au vote de la Chambre aucun des nombreux ordres du jour qui étaient arrivés au bureau, et qui, en même temps qu'ils proposaient à l'assemblée des résolutions politiques, offraient à notre armée un nouveau témoignage du concours qu'elle est assurée de trouver constamment dans le parlement français. »

pose. Malgré ce retrait, les ministres pourront être entendus lorsqu'ils le demanderont ; d'autre part, en raison du caractère en quelque sorte impersonnel de l'interpellation une fois déposée, caractère qui se traduit par la possibilité pour tout membre d'ouvrir un débat général, toute demande d'interpellation pourra être reprise par d'autres députés.

La jonction des interpellations constitue un autre incident possible. Voici en quoi elle consiste. Il arrive quelquefois que deux ou plusieurs interpellations sont déposées sur le même sujet. La Chambre a le droit de les joindre pour un débat commun, mais on s'est demandé si elle peut ordonner cette jonction contre la volonté du signataire d'une interpellation. A cet égard, la réponse ne paraît pas douteuse. La Chambre est souveraine pour toutes les questions d'ordre du jour, et elle l'est d'autant plus qu'en joignant deux interpellations elle ne les confond pas, chacune de ces interpellations restant distincte. Cependant la jonction de deux interpellations dont les signataires poursuivent un but différent peut, en certains cas, altérer le sens que les auteurs ont voulu donner à leur demande, et dans l'hypothèse où la Chambre ordonnerait une jonction contre la volonté de l'un des signataires, celui-ci aurait toujours un moyen d'éviter les effets de sa décision ; ce serait de

retirer sa demande sauf à la renouveler dans des circonstances plus favorables.

Quelquefois au cours d'un débat sur des interpellations multiples dont la jonction a été ordonnée, un ou plusieurs membres peuvent demander la jonction. Cette procédure quoique régulière présente des inconvénients parce qu'elle va donner aux nouveaux auteurs des interpellations la priorité de parole sur les orateurs inscrits. Aussi la Chambre des députés n'a-t-elle pas hésité dans plusieurs circonstances, et notamment dans la séance du 7 novembre 1904, à repousser deux demandes de jonction qui étaient de nature à modifier les tours de parole. Dans le cas de jonction de plusieurs interpellations, leurs auteurs ont le droit de se céder mutuellement leur tour de parole, et ceci n'a pas d'inconvénients puisque toutes les interpellations jointes doivent être développées avant que les orateurs inscrits puissent avoir la parole.

d) Fin de l'interpellation.

Maintenant que nous connaissons l'interpellation et sa procédure nous devons nous demander comment elle va se terminer. Ici la règle est absolue. Toute interpellation doit forcément se terminer par la manifestation par l'assemblée de son opinion. C'est là la grande supériorité de l'interpellation sur

la question, et en même temps le danger qu'elle présente pour le gouvernement.

Une fois que le ministre a fourni à l'interpellant les explications que les circonstances lui paraissent comporter, une nouvelle discussion ne peut plus s'ouvrir. Et alors de deux choses l'une: ou bien aucune proposition ne sera soumise à l'assemblée, et dans ce cas, le président prononcera la clôture du débat, mais ce sera l'exception ; ou bien, et ce sera *le cas le plus fréquent*, l'assemblée sera saisie d'une proposition qui pourra être soit un ordre du jour, soit une enquête, soit une communication de pièces. Une discussion s'engagera sur cette proposition, et cette discussion aboutira à une manifestation de la volonté de l'assemblée, à un véritable jugement.

Nous laisserons de côté les enquêtes et les communications de pièces qui ne sont demandées que très rarement, pour nous en tenir aux ordres du jour.

L'ordre du jour est une proposition contenant l'expression de l'opinion de l'un ou de plusieurs membres du parlement sur les actes du gouvernement et soumise par eux à l'appréciation du parlement. L'ordre du jour n'est pas, d'ailleurs, le privilège de l'auteur de l'interpellation ; il peut émaner de n'importe quel membre de l'assemblée, et c'est là une conséquence du caractère de l'interpellation indivi-

duelle au moment de son dépôt, devenue un acte général au cours du débat.

Les ordres du jour peuvent être ou bien des ordres du jour *purs et simples*, ou bien des ordres du jour *motivés*. Les ordres du jour purs et simples dénoteront lorsqu'il seront votés la volonté de l'assemblée de reprendre ses travaux ; les ordres du jour motivés seront, au contraire, une fois adoptés, l'affirmation du sentiment de l'assemblée sur une question déterminée. Ce serait, du reste, une erreur de croire que les ordres du jour purs et simples n'ont qu'une portée insignifiante. Ils en ont souvent une très grande, et leur véritable signification qui n'apparaît pas toujours au moment du vote résultera des circonstances.

Ce qu'il est cependant possible d'affirmer, c'est que très rarement le vote de l'ordre du jour pur et simple constituera à l'égard du cabinet une mesure de défiance. Ce sera, au contraire, presque toujours par un ordre du jour motivé que le pouvoir législatif manifestera son opposition au gouvernement.

Il n'y a, la logique le veut, qu'une sorte d'ordres du jour purs et simples. Au contraire, les ordres du jour motivés sont, ou bien des ordres du jour de confiance, ou bien des ordres du jour de défiance. Les premiers expriment la confiance du parlement dans le gouvernement ; les seconds sont d'une nature plus complexe ; tantôt ils impliquent un désaveu

formel de la politique du cabinet ; tantôt ils se présentent sous une forme plus adoucie, le blâme paraissant plutôt dirigé contre un membre du gouvernement que contre le gouvernement tout entier ; tantôt ils ont un caractère d'attente et dictent au gouvernement sa conduite.

Pas plus pour les ordres du jour purs et simples que pour les ordres du jour motivés, il n'y a de formules sacramentelles ; toutefois il est un certain nombre de formules qui reviennent fréquemment. Les plus usuelles sont pour les ordres du jour purs et simples les suivantes : « La Chambre approuvant la conduite du gouvernement... » ou « appuyant les déclarations du gouvernement... », ou encore plus simplement, ... « confiante dans le gouvernement... passe à l'ordre du jour. »

Comme ordre du jour de défiance on peut citer l'ordre du jour adopté le 17 mai 1877 à la suite de l'interpellation Devoucoux sur la crise ministérielle : « La Chambre considérant..... déclare que le ministère n'a pas la confiance des représentants de la nation et passe à l'ordre du jour, » et celui-ci, encore beaucoup plus accentué, du 8 novembre 1892 : « La Chambre invite le gouvernement à céder la place à d'autres ministres. »

S'il s'agit, au contraire, d'ordres du jour d'attente on trouve fréquemment les formules suivantes : « La

Chambre invitant le gouvernement à... » ou « Prenant acte des déclarations du gouvernement passe à l'ordre du jour. »

Assez souvent le ministère qui ne sent pas le terrain très solide se contentera d'un ordre du jour pur et simple, mais souvent lorsque les passions seront surexcitées il préférera une situation plus nette. L'ordre du jour motivé sera dans ce cas le seul possible. Un ordre du jour de confiance sera rédigé par un des membres de la majorité et soumis, avant d'être remis au bureau, à l'acceptation du gouvernement. Très souvent aussi, lorsque le ministère se trouvera en présence de plusieurs ordres du jour motivés, il n'hésitera pas à indiquer ses préférences avant qu'il soit procédé au vote. Nous dirons quelques mots dans un autre chapitre sur ce que doit être l'attitude du gouvernement qui a été l'objet d'un vote de défiance.

Nous serons très bref sur la procédure même qui régit les ordres du jour, cette matière étant surtout de réglementation (1).

Tout d'abord au point de vue de la rédaction, une

(1) On trouvera des développements très abondants à cet égard dans le *Traité de droit politique électoral et parlementaire* de M. Eugène Pierre, éd. 1903, nos 666 et suivants, et surtout dans le supplément 1906, mêmes numéros.

différence essentielle sépare les ordres du jour purs et simples et les ordres du jour motivés. Les premiers peuvent être réclamés verbalement. Les seconds, au contraire, doivent être rédigés par écrit et déposés sur le bureau du président qui en donne lecture ; c'est là une formalité indispensable qui est édictée par l'article 84 du règlement du Sénat, et par l'article 42 du règlement de la Chambre des députés. Cette différence se justifie facilement. Le président n'a pas à provoquer les ordres du jour motivés s'il n'est saisi d'aucune pièce au moment du vote ; il peut supposer que les auteurs d'ordres du jour y ont renoncé à la suite des explications fournies par le gouvernement. Au contraire, l'ordre du jour pur et simple doit être traité avec plus de faveur parce qu'il aura pour effet d'assurer la reprise des travaux.

Un très grand pouvoir d'appréciation appartient au président de l'assemblée, en ce qui concerne l'admission des ordres du jour. C'est ainsi qu'il peut inviter l'auteur d'un ordre du jour rédigé en termes excessifs ou inconvenants ou qui ne sont pas absolument conformes aux principes constitutionnels, à le rédiger autrement (1).

(1) Il a été décidé qu'un ordre du jour portant que la Chambre regrette la composition du cabinet est inconstitutionnel, parce qu'il met en cause le président de la République qui nomme les ministres (Chambre des députés, 26 juin 1896).

Au contraire, et bien que le droit de nommer et de révoquer

Aucun ordre du jour ne peut être annoncé à la Chambre que s'il a été préalablement déposé sur le bureau du président. La priorité du dépôt déterminera la priorité de lecture. Cette lecture a lieu seulement après la clôture de la discussion.

Les règlements de la Chambre des députés et du Sénat ne disent pas à quel moment les ordres du jour peuvent être déposés. Il est, néanmoins, de tradition, que les ordres du jour motivés peuvent être remis au président, dès qu'une interpellation a été déposée, et avant même qu'il ait été donné lecture de cette interpellation ; en effet, l'interpellation existant par le seul fait du dépôt de la demande écrite entre les mains du président, ouvre tous les droits qui en découlent (1).

Une interpellation peut comprendre plusieurs objets distincts. La Chambre peut adopter à l'égard de chacun d'eux des ordres du jour différents. La seule condition exigée est qu'un membre ait réclamé la division. Il y aura dans ce cas autant de votes que d'objets, et si le cabinet est mis en minorité sur l'un

les ministres soit une prérogative du président de la République, les ordres du jour portant que « La Chambre invite le gouvernement à céder la place à d'autres ministres » ont été toujours admis. Voir notamment Chambre des députés, 15 janvier 1898 et 6 décembre 1901.

(1) Chambre des députés, séance du 30 mars 1904. Il est intéressant de lire à ce sujet une longue discussion entre M. le président Brisson et M. Hérissé.

quelconque de ces votes, il sera obligé de démissionner.

Lorsque deux interpellations ont été jointes, il n'est pas permis à l'auteur de l'une d'elles avant la clôture de la discussion générale de demander à la Chambre de statuer sur son ordre du jour. En effet, la jonction de deux interpellations n'empêche pas en principe la Chambre de donner à chacune d'elles une conclusion distincte. L'auteur d'une interpellation jointe à d'autres ne pourrait faire statuer sur son interpellation avant les autres, qu'en obtenant de la Chambre une disjonction, disjonction qui devrait être prononcée avant l'ouverture de la discussion générale.

Il nous faut maintenant nous demander dans quel ordre les différents ordres du jour doivent être soumis aux Chambres.

Plusieurs hypothèses peuvent être distinguées :

Première hypothèse. — On peut supposer un ordre du jour pur et simple en concurrence avec plusieurs ordres du jour motivés.

Autrefois le règlement n'édicteait aucune priorité en faveur de l'ordre du jour pur et simple ; aussi le temps de la Chambre était-il absorbé par une série de votes préliminaires. Aujourd'hui d'après les articles 42 du règlement de la Chambre des députés et 82 du règlement du Sénat, l'ordre du jour pur et

simple a toujours la priorité à la condition d'être réclamé. Mais cette priorité qui est attribuée par les règlements à l'ordre du jour pur et simple ne doit pas empêcher l'assemblée de connaître la rédaction des ordres du jour motivés. Aussi voyons-nous le règlement de la Chambre des députés permettre au président de donner lecture de tous les ordres du jour motivés dont il est saisi, et le règlement du Sénat aller plus loin encore puisqu'il fait une obligation au président de lire tous les ordres du jour motivés qui lui sont remis.

Le plus souvent les auteurs des ordres de jour motivés profitent de ce que l'ordre du jour pur et simple est mis aux voix pour le combattre et pour faire connaître à l'assemblée les motifs en faveur de l'adoption de leur ordre du jour.

La préférence accordée par les Chambres à l'ordre du jour pur et simple, apparaît encore dans ce fait qu'il peut être réclamé même après la mise aux voix de divers ordres du jour motivés, mais alors il n'a la priorité qu'à l'égard de ceux des ordres du jour motivés sur lesquels l'assemblée ne s'est pas encore prononcée. D'autre part, si le président a déjà ordonné le scrutin public sur un ordre du jour motivé, la demande d'ordre du jour pur et simple ne peut interrompre les opérations en cours (1).

(1) Toutefois, dans la séance du 13 mars 1879, le président de

Deuxième hypothèse. — Des ordres de jour motivés se trouvent seuls en présence.

Ceci se produira par suite du rejet de l'ordre du jour pur et simple. Dans ce cas la Chambre, qui peut être embarrassée pour trancher la question de priorité entre ces divers ordres du jour, a, tout d'abord, la ressource de les renvoyer tous au bureau ; mais ce renvoi aux bureaux est très rare à raison du caractère politique même des interpellations. A cet égard, le Sénat et la Chambre des députés n'ont pas la même procédure. Au Sénat, le renvoi aux bureaux peut, comme à la Chambre des députés, être prononcé sur la demande d'un membre, mais à la Chambre Haute il est de droit lorsqu'il est réclamé par le gouvernement. — Règlement du Sénat : « *En cas de rejet de l'ordre du jour pur et simple, le renvoi aux bureaux est de droit s'il est demandé par le gouvernement. Ce renvoi peut être également prononcé par le Sénat sur la proposition de ses membres.* » Au moment de l'élaboration du règlement de la Chambre

la Chambre des députés, Gambetta, fut saisi dans ces circonstances d'une demande de M. Clémenceau réclamant, au cours du scrutin, sur un ordre du jour motivé Raineau, l'ordre du jour pur et simple. Il consulta la Chambre sur la question après avoir fait observer que le scrutin ayant été ordonné, l'ordre du jour n'avait plus la priorité de droit et qu'un vote de la Chambre était nécessaire pour lui accorder cette priorité. La Chambre admit, à cette occasion, la priorité en faveur de l'ordre du jour pur et simple, mais ce fait ne doit pas être considéré comme un précédent.

des députés, il avait d'abord été question d'admettre dans cette hypothèse le renvoi de droit aux bureaux, mais M. Pascal Duprat fit remarquer qu'il pouvait être dangereux de laisser au gouvernement le droit absolu de faire renvoyer et ajourner les ordres du jour motivés qui ont été présentés, quand l'ordre du jour pur et simple a été écarté, et son opinion fut adoptée.

Par une résolution du 17 novembre 1902, la Chambre des députés a institué des commissions permanentes dont la compétence est nettement établie. Bien que le règlement parle de renvoi aux bureaux, il n'y a aucune difficulté de procédure à saisir l'une de ces commissions d'ordres du jour motivés, parce que, en fait, les bureaux convoqués pour l'examen d'ordres du jour motivés, désigneront la plupart des membres qui siègent dans la commission compétente déjà formée. Cependant cette procédure n'étant pas prévue par les règlements, il sera bon de n'y recourir que s'il n'y a pas d'opposition de la part de l'assemblée.

Les bureaux saisis de l'ordre du jour motivé, nommeront une commission qui rédigera un rapport sommaire sur lequel les Chambres seront appelées à statuer comme en matière d'urgence. Ou bien les Chambres adopteront la résolution qui est proposée par la commission, ou bien elles la rejeteront, et

dans ce cas elles voteront sur les ordres du jour motivés, dans l'ordre de leur discussion, à moins que la priorité n'ait été accordée à l'un d'entre eux.

Lorsqu'un ordre du jour a été repoussé, et que personne ne demande le renvoi aux bureaux des ordres du jour motivés, ce qui est le cas le plus fréquent, le président est tenu de les soumettre à l'assemblée. Au cas où la priorité n'a été réclamée pour aucun d'eux, le président met d'abord aux voix celui qui a été déposé le premier ; si des questions de priorité sont soulevées, il consulte la Chambre sur la priorité de chacun des ordres du jour motivés, en suivant l'ordre d'après lequel ces ordres du jour ont été présentés, ou bien il met aux voix les questions de priorité en suivant l'ordre d'après lequel elles se sont produites. Au cas où la priorité a été successivement refusée à tous les ordres du jour, il consulte directement la Chambre sur l'ordre du jour qui a été déposé le premier, et, s'il est repoussé, passe au suivant. Si malgré cela aucun d'entre ces ordres du jour n'arrive à réunir les suffrages de la majorité, tout membre de la Chambre peut demander la clôture (1).

(1) C'est notamment ce qui s'est passé à la séance de la Chambre des députés du 9 novembre 1881. 22 ordres du jour et 2 demandes d'enquête avaient été déposés, et la Chambre ne s'étant arrêtée à aucune solution, M. Franck Chauveau réclama la clôture. Celle-ci fut repoussée grâce à l'intervention de Gambetta.

Troisième hypothèse. — Une interpellation peut avoir pour but une enquête. Le cas est cependant rare. Lorsque, après la discussion, l'ordre du jour pur et simple est réclamé en même temps que cette enquête, la priorité est habituellement accordée à cet ordre du jour (1).

Au contraire, si la demande d'enquête se trouve en concurrence avec des ordres du jour motivés elle doit avoir la priorité parce que, l'ordre du jour motivé étant un jugement de fond porté par la Chambre sur les questions soulevées dans l'interpellation, il est naturel, avant d'appeler la Chambre à juger au fond, de mettre aux voix la motion des membres qui réclament une enquête (2).

On s'est demandé si la Chambre des députés après avoir voté un ordre du jour motivé pouvait voter une demande d'enquête et réciproquement. Il semble qu'une réponse négative doive être donnée à la première question. En effet, du moment que la Chambre s'est reconnue suffisamment éclairée pour rendre le jugement de fond qui est la suite naturelle de l'ordre du jour motivé, on ne voit pas comment elle pourrait ordonner une enquête qui lui fournirait de nouveaux éléments d'appréciation. D'autre part, logiquement,

(1) Chambre des députés, 22 mars 1901.

(2) Dans ce sens : Chambre des députés, 9 novembre 1881 ;
Chambre des députés, 7 juillet 1905.

la même solution paraît bien s'imposer lorsqu'on demande à la Chambre qui a voté l'enquête de voter un ordre du jour motivé (1). On ne voit pas comment elle pourrait juger immédiatement des faits qu'elle a déclaré elle-même ne connaître qu'imparfaitement. Toutefois ici comme les interpellations n'ont pas seulement pour but de juger le passé, mais aussi d'indiquer au gouvernement la ligne de conduite que la majorité entend lui voir suivre dans l'avenir, on peut envisager des circonstances où la Chambre aurait intérêt à voter concurremment une demande d'enquête et un ordre du jour motivé. M. Pierre dit très justement à ce sujet : « Le vote d'une résolution d'enquête peut être considéré comme insuffisant pour marquer au cabinet ses devoirs futurs ; il peut aussi laisser dans le doute la question de confiance qui est au fond de la plupart des interpellations ; dès lors il semblerait difficile de refuser à la Chambre le droit d'exprimer son opinion directement, sous prétexte qu'il y a un premier vote sur l'enquête. Il convient d'ajouter qu'on ne pourrait pas ici, comme dans l'espèce précédente, répondre aux auteurs d'ordres du jour motivés, qu'ils ont la ressource de les déposer après la clôture du débat, à titre de motion distincte et séparée. C'est au cours même de l'in-

(1) Chambre des députés, 20 novembre 1897.

terpellation que la Chambre doit statuer sur les ordres du jour motivés qui sont, d'ailleurs, la véritable conclusion de ce genre de débats » (1).

Il appartient aussi à la Chambre de statuer sur la priorité à accorder à deux demandes d'enquête déposées en même temps comme sanction d'une interpellation.

Il semble difficile qu'on puisse admettre des amendements à des ordres du jour. Un ordre du jour représente en effet la pensée du représentant qui le dépose ; il a donc un caractère personnel. D'autre part, puisque les autres membres de l'assemblée peuvent déposer des ordres du jour, ceux qui ne sont pas satisfaits d'un ordre du jour ont la ressource d'en présenter un nouveau. Cependant, depuis quelques années la coutume s'est introduite d'admettre des amendements, des intercalations, et même des additions à des ordres du jour. Ces dispositions additionnelles sont souvent présentées dans le but de modifier le sens de l'ordre du jour. C'est ainsi qu'on a vu à la séance du 8 mars 1897 un ordre du jour motivé qui paraissait douteux à l'égard du gouvernement, se transformer, par l'effet d'une disposition additionnelle, en ordre du jour de confiance.

Les paragraphes additionnels doivent être annon-

(1) Pierre, *op. cit.*, n° 672.

cés avant que la Chambre ait statué sur la priorité. Par suite de la difficulté que crée la présentation de paragraphes additionnels aux ordres du jour qui ont la priorité, la Chambre a été amenée à voter, dans la séance du 8 novembre 1900, un ordre du jour dont le second paragraphe porte les mots : « Repoussant *toute addition*. » Ce paragraphe ayant été voté, toutes les additions déposées sur le bureau, se sont trouvées écartées et aucune d'elles n'a pu être mise aux voix.

M. le président Bourgeois, dans la séance du 17 octobre 1902, a fait établir la règle que lorsqu'il y a en présence plusieurs additions à un ordre du jour motivé, et que l'une d'elles contient la formule : « Repoussant *toute addition* », c'est elle qui doit avoir la priorité. Cette doctrine a été maintenue par M. le président Brisson dans la séance du 12 février 1904. La formule « Repoussant *toute addition* » doit même être considérée aujourd'hui comme ayant la priorité nonobstant toute autre addition antérieurement déposée.

e) *Moyens employés pour combattre les abus
du droit d'interpellation.*

Nous avons déjà signalé les abus qui se sont faits au cours du XIX^e siècle du droit d'interpellation en France, et comme nous avons procédé pour l'Angle-

terre, il nous faut signaler les remèdes qui ont été imaginés.

Tout d'abord certaines habitudes heureuses se sont introduites peu à peu dans la procédure des interpellations qui sans avoir été consacrées par les règlements sont devenues une pratique courante. C'est ainsi qu'il est admis que lorsqu'une interpellation est jointe à un projet de loi, la Chambre des députés a le droit d'aborder la discussion générale de ce projet avant de clore l'interpellation. Il ne serait pas correct d'introduire une interpellation au cours du débat sur un projet de loi, pas plus que de joindre cette interpellation au projet de façon à la discuter au moment où la Chambre n'a plus qu'à voter sur le passage aux articles (1).

D'autre part, depuis une quarantaine d'années, en vue de prévenir l'encombrement de l'ordre du jour, qui aurait pour conséquence d'apporter un retard important dans la discussion de nos lois des finances, nos Chambres ont pris l'habitude d'ajourner un grand nombre d'interpellations après le vote du budget. Souvent aussi les assemblées décident que la discussion d'une interpellation se confondra avec celle d'un budget déterminé ; on appelle les interpellations jointes à un ministère avant la discussion générale des

(1) Dans ce sens : Chambre des députés, 27 et 28 novembre 1884 ; 8 et 10 décembre 1883 ; 18 novembre 1892.

dépenses de ce ministère, et de cette façon on évite les redites inévitables et un double débat sur la même affaire qui occasionnerait une perte de temps sans utilité.

Mais ce n'étaient là que des pratiques sans résultat bien sérieux, et la Chambre des députés se rendait compte qu'une réforme du règlement s'imposait pour combattre l'encombrement qui résultait de l'abus croissant des interpellations.

Dans quel sens devait se faire cette réforme ? Fallait-il aller jusqu'à porter atteinte au caractère individuel de l'interpellation, revenir, par exemple, au régime du Second Empire, ou exiger des restrictions analogues à celles qu'on impose en Angleterre à la mise en mouvement de la motion d'ajournement ? Des hommes politiques et des jurisconsultes le pensaient. M. Jules Simon proposait de s'en tenir au système du décret du 19 janvier 1867 qui exigeait pour la discussion des interpellations l'autorisation de deux bureaux au Sénat et de quatre à la Chambre (1). M. Ferneuil, à la même époque, préconisait le système suivant : Toute demande d'interpellation devait, pour être admise, porter la signature d'un certain nombre de députés, 40 ou 50 par exemple : ce nombre obtenu, elle devait être renvoyée d'urgence à l'examen des bureaux de la Chambre, et

(1) *Revue politique et parlementaire*, I, 1894, p. 17.

réunir dans le vote préalable des bureaux un quorum déterminé, par exemple le tiers ou le quart des membres présents à la délibération. « Ce procédé, disait M. Ferneuil, aurait l'avantage de passer chaque demande d'interpellation au crible d'une discussion sérieuse et d'écarter définitivement celles qui, ne reposant sur aucun grief convenable, n'ont d'autre objectif que de perpétrer les crises ministérielles au détriment de l'intérêt général » (1).

Ces solutions avaient le grand inconvénient de diminuer le droit d'interpellation et en même temps le droit de contrôle des représentants du pays sur l'exécutif. Elles ne pouvaient être acceptées par la Chambre des députés et c'est d'un autre côté que le remède à la crise a été cherché, dans la limitation à un certain nombre de jours par semaine du développement des interpellations.

En 1889, M. Raynal déposa à la Chambre des députés un projet de résolution tendant à modifier l'article 40 du règlement. Les interpellations devaient être discutées le lundi de chaque semaine. La Chambre, après avoir entendu un des membres du gouvernement, fixait, sans débat sur le fond, le lundi où l'interpellation serait inscrite à l'ordre du jour, les interpellations sur la politique intérieure ne pouvant être

(1) *Revue politique et parlementaire*, I, 1894, p. 20 et 21.

renvoyées, comme inscriptions à l'ordre du jour, au delà du sixième lundi qui suivait le dépôt des interpellations. Enfin la Chambre avait, après l'adhésion du gouvernement, le droit de fixer à un jour quelconque la discussion des interpellations présentant un caractère d'urgence (1).

Cette proposition ne fit jamais l'objet d'une discussion.

Le premier mai 1894, un autre député, M. Flandin, déposa un projet de résolution signé de 94 députés. Il y était dit que les séances des lundis, mardis et samedis devaient être exclusivement consacrées aux travaux législatifs, et que sauf dans les cas exceptionnels d'urgence constatée, sans débat, par la majorité absolue des membres composant la Chambre des députés, les interpellations adressées au gouvernement ne pouvaient être développées que le jeudi (2). Cette proposition rencontra dans la commission des objections ; le texte en fut modifié et elle ne vint jamais en discussion.

Plus heureuse fut une résolution de M. Marty ainsi conçue : « La Chambre décide, qu'à titre provisoire, les séances des lundis, mardis et jeudis seront

(1) Chambre des députés, *J. off.*, 1890, Documents parlementaires, annexe n° 236, p. 390.

(2) Chambre des députés, *J. off.*, 1894, Documents parlementaires, annexe n° 592, p. 662.

exclusivement réservées à la discussion et au vote des lois. » Elle fut votée dans la séance du 13 mars 1897.

Comme à cette époque la Chambre ne siégeait pas le vendredi et que le mercredi était réservé aux travaux des commissions, les interpellations étaient discutées le samedi.

En 1900, la Chambre devait préciser davantage son intention, en décidant sur l'initiative de M. Salis, dans sa séance du 31 mai, que le vendredi serait consacré à la discussion des interpellations. M. Salis faisait observer que son but en déposant cette proposition était d'éviter de renvoyer les interpellations à un mois ; il estimait que la Chambre en adoptant sa proposition, pourrait s'occuper utilement des réformes qui attendaient depuis de longues années sans venir en discussion. Cette proposition fut combattue par M. Millevoye qui aurait voulu qu'on fit une distinction entre les interpellations ayant un caractère purement politique, et qui auraient été discutées le vendredi, et les autres qui l'auraient été les autres jours ; elle fut adoptée sans autre débat. Enfin, dans la séance du 18 octobre 1904, la Chambre a voté sur l'initiative de M. Magniaudé une résolution ainsi conçue : « La Chambre décide de discuter les interpellations tous les vendredis, à l'exception de tout autre jour. »

Le système français de la limitation de l'interpellation à un jour de la semaine fonctionne dans plusieurs parlements étrangers. C'est ainsi qu'en Italie la Chambre des députés a décidé dès 1885 que toutes les interpellations et questions viendraient seulement le samedi ; ce jour a été remplacé, il y a quelques années, par le lundi. Une limitation de même nature existe pour la Chambre des députés de la Hongrie.

La Chambre des représentants de Belgique a adopté au contraire, dans la séance du 28 mars 1901, un système beaucoup plus rigoureux dans ce sens qu'il ne limite pas seulement les jours où l'interpellation peut être discutée, mais aussi la durée des développements et le nombre des orateurs. Après que le président a donné lecture de la demande écrite d'interpellation, cette interpellation est inscrite à l'ordre du jour de la séance du mardi suivant et éventuellement à la suite des autres interpellations y figurant déjà. Cependant sur la demande du cinquième des membres de la Chambre, l'interpellation peut être fixée à une séance plus rapprochée, ou, d'accord avec le gouvernement, à la séance même. Dans ce cas, les mesures limitant le nombre des orateurs et le temps réservé à chacun d'eux ne sont pas applicables. L'exposé de l'interpellation ne peut dépasser une demi-heure. Si le ministre compétent ne

prend pas aussitôt la parole, l'interpellation est close, seulement l'auteur est admis à parler quinze minutes au plus. Une interpellation doit être épuisée dans une séance et il ne peut être dérogé à cette règle, que si les deux tiers des membres présents en décident autrement. Enfin l'interpellation est restreinte, quant au nombre des orateurs, dans ce sens qu'après les explications du gouvernement quatre orateurs au plus, y compris l'auteur de l'interpellation qui a un droit de priorité, peuvent encore prendre la parole mais pendant quinze minutes au plus.

C'est là un système très compliqué qui peut constituer une barrière efficace contre l'abus des interpellations mais qui n'en est pas moins, par la limitation du nombre des orateurs, une atteinte certaine au droit d'interpellation considéré comme droit individuel. Il semble, du reste, que la Chambre des représentants fasse preuve dans son application d'une certaine tolérance. On trouve de nombreuses décisions d'elle portant que les limites du temps de parole et du nombre des orateurs ne seront pas applicables, le président se bornant dans ce cas à constater l'assentiment de la Chambre sans provoquer le vote réglementaire du cinquième ou des deux tiers des membres.

CHAPITRE V

Résultats de la question et de l'interpellation.

Nous nous bornerons sur ce chapitre à quelques brèves indications, l'étude de cette matière se rattachant non pas spécialement à la question et à l'interpellation mais au régime parlementaire tout entier.

SECTION I. — Angleterre.

§ 1. — Question.

Ainsi que nous l'avons déjà indiqué le résultat de la question sera pour ainsi dire négatif. Son objet était de satisfaire la curiosité d'un membre sur un point déterminé ; son résultat ne sera pas différent. Jamais une question n'entraînera la chute du cabinet, ou ne modifiera l'orientation de sa politique. Aucune discussion générale ne sera possible à propos d'une question, et aucun ordre du jour ne viendra la sanctionner. Son utilité aura été de permettre à la minorité de provoquer les explications du gou-

vernement sur des faits qui peuvent être de nature à l'embarrasser, et d'arriver quelquefois par des attaques répétées à compromettre son prestige aux yeux du parlement et du pays.

§ 2. — **Motion d'ajournement.**

Les résultats de la « *motion d'ajournement* », mesure exceptionnelle dans la procédure parlementaire anglaise, seront plus graves dans ce sens que le débat qui aura lieu plus tard sera susceptible d'entraîner la chute du ministère. Mais comme cette motion ne constitue pas un droit individuel, et que, d'autre part, elle est soumise à des conditions et à des formalités très compliquées, elle n'est pas une véritable machine de guerre comme notre interpellation et ne présente qu'un médiocre intérêt.

SECTION II. — France.

§ 1. — **Question.**

Nous avons étudié les caractères de la question en France, nous savons qu'elle ne dépassera pas les limites d'un simple dialogue entre les représentants et le ministre, qu'elle ne pourra jamais entraîner un débat général, qu'elle n'interrompra pas l'ordre du jour. Elle a perdu par suite du développement de l'interpellation l'importance qu'elle avait sous la Révolu-

tion et la Restauration ; elle ne constitue plus aujourd'hui un danger pour les travaux législatifs, et la seule restriction qui soit apportée par les règlements à son exercice, est la nécessité pour les députés de les adresser aux membres du gouvernement au commencement ou à la fin de chaque séance.

Son rôle est donc minime dans la pratique parlementaire française, à la différence de ce qu'elle est dans la pratique parlementaire anglaise, mais ses résultats seront les mêmes. Elle est dépourvue de sanction dans ce sens qu'elle ne sera suivie d'aucun ordre du jour et son unique résultat sera de satisfaire la curiosité du représentant, et de démontrer à ses électeurs qu'il s'occupe d'eux, car presque toujours la question vise des intérêts purement locaux.

Cependant les circonstances sont quelquefois trop graves pour que la discussion d'une question soit dépourvue de sanction, et dans ce cas la Chambre a recours à une procédure particulière qui consiste à transformer la question en interpellation. C'est ce qui arrive lorsque l'assemblée reconnaît la nécessité d'entendre les explications d'un tiers, ou lorsqu'elle veut terminer l'incident par le vote d'un ordre du jour motivé.

Pour qu'une question soit transformée en interpellation, il suffit que l'un quelconque des membres de la Chambre le réclame, et que dans ce but il dépose

sur le bureau une proposition formelle écrite, sur laquelle la Chambre se prononcera. Il arrive d'ailleurs souvent qu'un représentant au lieu de réclamer la transformation d'un incident parlementaire en interpellation demande à interpellier le gouvernement sur l'objet de cet incident. Il appartiendra alors à la Chambre, après avoir accueilli sa demande, de statuer sur la fixation du jour.

La demande de la transformation d'une question en interpellation peut avoir lieu à n'importe quel moment, et à l'instant même où une question est annoncée à la Chambre, et avant qu'elle n'ait été développée, il est loisible à un membre de demander sa transformation en interpellation. La Chambre consultée peut décider immédiatement, et fixe alors, comme dans l'hypothèse précédente, le jour de la discussion.

§ 2. — L'interpellation.

La responsabilité politique des ministres qui est surtout mise en jeu dans la pratique parlementaire française par l'interpellation, donne lieu à deux questions très importantes qu'il nous paraît utile d'examiner ici. Ce sont les suivantes :

1° Dans quels cas y-a-t-il lieu pour un ministre mis en minorité de se retirer ?

2° Devant quelle Chambre la responsabilité politique des ministres peut-elle s'exercer ?

PREMIÈRE QUESTION

Dans quels cas y a-t-il lieu pour un ministre mis en minorité de se retirer ?

En droit, un fait est indiscutable : c'est que le ministère n'est pas seulement responsable de ses actes personnels, mais aussi des actes du chef de l'Etat qu'un de ses membres a contresignés. Ceci s'applique aux actes juridiques du président de la République, décrets, lettres de grâce, nominations de ministres, messages à l'exception des messages de démission, et aussi aux actes non juridiques qui touchent à la politique générale.

En dehors de cette première source de responsabilité, il en est une deuxième. Ce sont les actes accomplis par les ministres eux-mêmes. Ces actes engendreront tantôt la responsabilité individuelle du ministre qui les aura accomplis lorsqu'il s'agira de l'œuvre propre de ce ministre, tantôt la responsabilité solidaire de tous les ministres lorsqu'ils auront été précédés d'une délibération.

Ce sont là des principes que tous les auteurs admettent, seulement la pratique se montre particulièrement hésitante à dégager ces cas de responsabilité solidaire. Il faut, semble-t-il, considérer comme tels les actes qui présentent pour les citoyens un intérêt

assez profond et qui ont dû, à ce titre, faire l'objet, de la part du Cabinet, d'un examen. Pour ceux-là la conséquence d'une interpellation malheureuse sera la chute du ministère tout entier.

A côté de ces actes d'une portée générale, il en est d'autres qui appartiennent au détail de l'administration de chaque département. Pour ceux-ci le ministre intéressé sera seul atteint par le vote de blâme, à moins que ses collègues ne se solidarisent avec lui, et ne posent à propos d'une question personnelle la question de Cabinet.

Comme exemples connus de cas où les ministres en cause ont tenu à revendiquer pour eux seuls la responsabilité de leurs actes, on peut rappeler les suivants :

En 1879, M. de Marcère, ministre de l'intérieur dans le ministère Waddington, fut vivement interpellé par M. Clemenceau sur certains agissements de la préfecture de police. Il s'efforça dans la discussion de dégager ses collègues de toute responsabilité et parla tout le temps en son nom personnel. A la suite d'un vote de blâme par la Chambre des députés ainsi conçu : La Chambre regrettant de trouver insuffisantes les explications de M. le ministre de l'intérieur passe à l'ordre du jour », il se retira seul.

En 1892, le 11 juillet, le ministre de la marine, M. Cavaignac, fut l'objet d'une interpellation à la Cham-

bre des députés sur les dispositions prises en vue de la campagne du Dahomey. Il accepta seul la responsabilité de la situation, et, l'Assemblée n'ayant pas trouvé ses explications suffisantes, donna sa démission.

Même solution dans la séance du Sénat du 30 novembre 1897. Le garde des sceaux, M. Darlan, fut interpellé par M. Joseph Fabre sur l'installation de deux magistrats qui avaient été admis à prêter serment par télégraphe. L'ordre du jour qui fut adopté était ainsi rédigé : « Le Sénat persuadé que le garde des sceaux tiendra la main à ce que les lois soient strictement observées passe à l'ordre du jour. » M. Darlan ne s'en déclara pas satisfait et donna sa démission.

Enfin à une époque récente, dans la séance du 19 octobre 1908, M. Thomson, ministre de la marine, se vit reprocher en termes très vifs par M. Delcassé la lenteur et la négligence dont le ministère de la marine faisait preuve. Il répondit en faisant remarquer que beaucoup de responsabilités retombaient sur ses prédécesseurs. A la suite de ses observations, la Chambre donna la priorité à l'ordre du jour Delcassé et Michel ainsi conçu : « La Chambre déplorant les négligences funestes relevées à l'occasion de la catastrophe de l'Iéna et repoussant toute addition, passe à l'ordre du jour », et l'adopta par 568 voix contre

une. A la suite d'une intervention de M. Clémenceau, demandant l'expression de la confiance dans le gouvernement, les mots « repoussant toute addition » furent rejetés, mais M. Thomson ne se déclara pas satisfait de la tournure qu'avait prise la séance et donna sa démission le lendemain.

Il y a néanmoins, comme le fait remarquer M. Esmein, une tendance incontestable à considérer la responsabilité ministérielle comme solidaire en principe (1), et c'est ce que M. Dupriez constate également en excellents termes : « Malgré cette absence de précédents décisifs, il est permis de croire que le Cabinet est presque toujours atteint par la motion dirigée contre l'un ou l'autre de ses membres. Un cabinet de coalition, en effet, n'a jamais qu'une autorité assez faible et une existence assez précaire ; un simple incident qui n'ébranlerait même pas la situation du gouvernement solidement assis, suffira souvent pour le terrasser. D'autre part, il faut considérer que la retraite forcée d'un ministre aura probablement pour effet de renverser l'équilibre dans le Cabinet et de briser l'entente dans la coalition qu'il soutient. Le ministre ainsi attaqué représente sans doute un groupe qui, voyant son chef abandonné par les autres fractions, se séparera de la majorité et pas-

(1) Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, 3^e édit., p 620.

sera à l'opposition. Ainsi la solidarité semble devoir fatalement s'exagérer dans les ministères et une sorte d'entente officielle et péniblement échafaudée remplace l'union intime et spontanée de tous ses membres » (1).

On voit les ministres dans un grand nombre de circonstances poser la question de confiance, et se retirer s'ils n'obtiennent pas cette confiance, et cependant, bien souvent, la solidarité ministérielle n'était pas en jeu. Ils usent, semble-t-il, de ce procédé parce qu'en menaçant le Parlement d'une crise ministérielle, ils espèrent arriver à leurs fins et obtenir de la Chambre ce qu'ils désirent. Il faut ajouter qu'il existe en France une sensibilité ministérielle exagérée bien que moins accentuée qu'en Italie, et que l'on voit des ministres mis en minorité sur une question d'importance secondaire, ou même n'ayant pas obtenu une majorité suffisante, donner leur démission.

DEUXIÈME QUESTION

Devant quelles Chambres la responsabilité politique des ministres peut-elle s'exercer ?

Il n'est pas douteux que la responsabilité politique des ministres mise en jeu par l'interpellation s'exerce

(1) Dupriez, *Les ministres dans les principaux Etats d'Europe et d'Amérique*, II, p. 460 et suiv.

devant la Chambre des députés, mais en est-il de même devant le Sénat ? C'est là une grosse question de droit constitutionnel qui est encore aujourd'hui discutable.

En faveur du droit du Sénat, on invoque les termes mêmes de l'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 : « *Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement et individuellement de leurs actes personnels.* »

L'expression « Chambres » indique, dit-on, de toute évidence, que la Constitution fait allusion au Sénat aussi bien qu'à la Chambre des députés.

On tire un autre argument des travaux préparatoires de la Constitution. Dans l'exposé des motifs du projet de constitution du 19 mai 1873, M. Dufaure, garde des sceaux, disait que « la présence des membres du gouvernement, et quelquefois celle du président de la République sont des nécessités dans les Chambres qui peuvent devenir une arène où se dispute le pouvoir. » La question de Cabinet pouvait à ses yeux se poser aussi bien devant la Chambre des députés que devant le Sénat.

Pourquoi du reste, ajoute-t-on, le Sénat aurait-il moins de droits que la Chambre des députés ? En Angleterre, sans doute, le Cabinet n'est pas politiquement responsable devant la Chambre des lords,

mais il n'y a aucune comparaison possible entre la Chambre des lords anglaise composée d'éléments aristocratiques et le Sénat français élu au deuxième ou au troisième degré, il est vrai, mais sur une base essentiellement démocratique.

Enfin les partisans des droits du Sénat font valoir un argument très fort, celui des précédents : en 1890, le Cabinet Tirard tombant sur un vote du Sénat refusant d'approuver une convention avec la Grèce ; — en avril 1896, le ministère Bourgeois, qui, bien qu'ayant la majorité à la Chambre, avait été l'objet d'une série de votes de défiance du Sénat, obligé à la fin de se retirer à la suite du refus par le Sénat de voter les crédits qu'il demandait pour le rapatriement des troupes de Madagascar ; l'habitude qui s'est introduite pour les présidents du conseil de poser la question de confiance au Sénat dans les moments difficiles : le ministre M. Dupuy demandant, par exemple, au Sénat en 1899 de voter la loi de dessaisissement, et n'hésitant pas pour obtenir ce vote à poser la question de confiance, le ministre M. Waldeck-Rousseau agissant de même en 1905 à propos de la loi de la séparation des Eglises et de l'Etat.

Il semble bien que quelles que soient la force de ces arguments et l'autorité qui s'attache aux noms des défenseurs de cette théorie, hommes politiques comme MM. Jules Simon, Charles Dupuy et Waldeck-

Rousseau, ou jurisconsultes comme MM. Duguit et Moreau, la vérité ne soit pas de ce côté.

Tout d'abord l'argument du texte tiré de l'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, ne nous paraît pas probant. Il faut se rappeler qu'en vertu de l'article 5 de la loi du 13 mars 1873, l'Assemblée Nationale ne devait pas se séparer avant d'avoir voté une loi sur l'organisation et le mode de transmission des pouvoirs législatif et exécutif et une autre sur la création et les attributions d'une seconde Chambre qui ne devait entrer en fonctions qu'après la séparation de l'Assemblée Nationale. Ces deux lois évoluèrent d'une façon distincte et aboutirent à la loi du 24 février 1875 sur le Sénat, et à la loi du 25 février 1875 sur l'organisation des pouvoirs publics. Or il faut observer que si la loi du 24 février 1875, qui est la Charte du Sénat, parle bien en son article 8 de la responsabilité pénale des ministres, elle ne mentionne pas leur responsabilité politique. D'ailleurs ce qui démontre qu'il ne faut pas attacher trop d'importance à cette formule « les Chambres, » c'est qu'on la retrouve dans Chateaubriand lorsqu'il expose les principes de la responsabilité ministérielle sous la Charte, et cependant, il est bien certain qu'à cette époque les ministres n'étaient pas politiquement responsables devant la Chambre des pairs.

L'argument tiré des travaux préparatoires du projet de Constitution de 1873 n'a pas une plus grande portée, parce que dans ce projet de M. Dufaure, le Sénat était comme la Chambre des députés élu au suffrage universel.

Restent les précédents. Mais à les bien considérer on s'aperçoit qu'ils ne sont pas non plus décisifs. Ils visent des cas où le gouvernement demande au Sénat son concours, mais non des cas où il demande à cette assemblée de suivre ses vues. Ce sont en d'autres termes des cas de responsabilité *offerte* et non des cas de responsabilité *imposée*.

La thèse du droit du Sénat ne pourrait être admissible que si elle s'appuyait sur des cas où le gouvernement voudrait gouverner avec la Chambre contre le Sénat. Or il n'y a pas à proprement parler des précédents dans ce sens. Nous voyons au contraire, en 1880, le Cabinet Ferry-Freycinet demeurer en place après le rejet par le Sénat de l'article 7 de la loi sur les congrégations non reconnues, et en 1896 le Cabinet Bourgeois s'obstiner pendant plusieurs semaines à rester au pouvoir malgré les votes hostiles du Sénat et ne se retirer que parce que cette assemblée lui enlevait les crédits absolument nécessaires à son existence.

Enfin si l'on examine la question au point de vue de l'esprit même du régime parlementaire, on est

bien obligé de convenir qu'il paraît injuste d'accorder au Sénat un droit aussi important que celui de renverser un ministère. Le corollaire de la responsabilité ministérielle est, en effet, le droit de dissolution qui rend le pays juge entre le gouvernement et le parlement. Nous voyons bien que, lorsque le ministère est mis en minorité devant la Chambre, il peut faire prononcer la dissolution de celle-ci par le président de la République après avis conforme du Sénat, mais nous voyons aussi que si le président de la République peut dissoudre la Chambre des députés il ne peut pas dissoudre le Sénat. N'est-il pas dès lors étrange et injuste de décider qu'un ministère mis en échec par la Chambre des députés peut, au moyen de la dissolution, en appeler au pays, tandis qu'il ne le peut pas lorsqu'il est mis en minorité par le Sénat ? Et cependant c'est à cette conclusion que nous arrivons avec le système du droit du Sénat de renverser les ministères.

Il semble donc que l'autre solution est la meilleure qui consiste à ne reconnaître qu'à la Chambre des députés le droit, à la suite d'une interpellation ou du rejet d'un projet de loi, d'obliger le ministère à se retirer. Elle doit être acceptée parce qu'elle est la seule en harmonie avec les principes du régime parlementaire.

CONCLUSION

En terminant cette étude, il n'est pas sans intérêt de se demander si notre système français actuel de la question et de l'interpellation qui nous intéresse plus particulièrement répond bien aux nécessités de la pratique, et doit être conservé tel quel.

Pour la *question* il ne saurait y avoir, semble-t-il, aucune difficulté. Elle n'est pas autre chose qu'une simple interrogation adressée à un ministre sur un point de fait. Il est juste qu'en raison de sa forme simplifiée elle jouisse de certains avantages, mais elle perdrait le caractère commode de rapidité qui lui est propre si elle soulevait un débat comme l'interpellation. D'où tout un ensemble de règles que nous avons exposées et dont les plus importantes sont : le droit pour le seul député qui a posé la question de répondre au ministre ; l'interdiction pour les autres membres d'intervenir alors même que l'auteur de la question renoncerait à répondre ; la nécessité pour le député qui a posé la question de répondre sommairement ; le droit pour le président de l'inter-

rompre si cette réponse dégénérerait en véritable discours.

Une demande formulée au début ou à la fin d'une séance et acceptée par un ministre qui donne les explications nécessaires, une réplique brève du questionneur, telle est la forme sous laquelle se présente chez nous la question. Les questions sont un instrument de travail et non une arme de combat, et il semblerait que leur commodité même dût favoriser leur multiplication, comme cela a lieu en Angleterre. Mais nos représentants préfèrent les interpellations plus attrayantes à raison même de leur imprévu et du danger qu'elles présentent. Aussi si les questions ont été autrefois encombrantes dans notre histoire parlementaire, elles ne le sont plus aujourd'hui, et, comme elles répondent à une utilité incontestable, ce n'est pas à les restreindre mais à les développer que devraient tendre les efforts de nos législateurs.

On a souvent demandé que leur usage se généralisât aux dépens des interpellations. M. Georges Graux, député du Pas-de-Calais proposait en 1898 d'exiger que toute question fût posée par écrit, mais que les ministres fussent obligés de répondre dans la huitaine à moins qu'ils n'en eussent été dispensés par un vote formel de la Chambre. Il estimait que de cette façon les questions seraient efficaces, peu dangereuses pour le travail, et que l'on aurait quelque

chance de voir les députés délaissier en leur faveur les interpellations (1). La commission du règlement n'admit pas cette proposition. On doit peut-être le regretter car cette réforme aurait eu le résultat heureux de diminuer dans une notable proportion le nombre des interpellations.

Par contre on devrait se montrer plus sévère dans la transformation des questions en interpellations. Dans le système actuel, la Chambre n'est plus maîtresse de son ordre du jour ; on lui arrache par ce moyen une mise à l'ordre du jour qu'elle n'aurait peut-être pas accordée si on la lui avait demandée directement. Il serait bon, semble-t-il, non seulement d'exiger que la demande de transformation fut déposée par écrit, mais surtout de ne plus autoriser la transformation immédiate qui expose le gouvernement à de perpétuelles et cruelles surprises.

S'il y a peu de choses à dire contre la pratique actuelle de la question, il en est autrement de celle de l'interpellation. Loin de nous l'idée de vouloir toucher à ce droit envisagé en lui-même ; il constitue le mode de contrôle le plus parfait du législatif sur l'exécutif, et il est d'autant plus respectable qu'il a été le résultat d'une longue série d'efforts qui n'ont été définitivement couronnés de succès qu'à une épo-

(1) Chambre, annexe n° 403, p. 1237 ; n° 250, p. 1517.

que peu éloignée. Seulement il est arrivé ici ce qui s'est passé pour bien d'autres libertés : le jour où le droit d'interpellation a été consacré par l'usage et par la loi, il n'a pas tardé à dégénérer en abus. Il en est résulté un retard considérable dans les travaux parlementaires, de longues discussions sans objet sérieux venant surexciter les passions politiques et mettant le désordre à son comble, le Cabinet, toujours sous la menace d'une interpellation, dans l'impossibilité de conserver le calme et le sang-froid nécessaires pour gouverner et administrer, et de mener à bien les réformes même les plus urgentes. Dès lors si le droit d'interpellation doit être conservé intact, ne doit-on pas le réglementer d'une façon plus sévère afin d'éviter les inconvénients que nous avons signalés ?

Il serait injuste de ne pas reconnaître qu'il a déjà été beaucoup fait dans cette voie. La résolution de la Chambre des députés en date du 16 janvier 1902 limitant les interpellations aux séances du vendredi soir constitue un progrès sérieux et a eu d'heureux résultats. En outre lorsque les demandes d'interpellations sont nombreuses, et c'est le cas le plus fréquent, celles qui sont renvoyées « à la suite » dans les derniers mois de la législature sont presque assurées de ne jamais venir à l'ordre du jour, et la Chambre exerce ainsi le droit d'ajournement indéfini que

lui dénie le règlement, tout au moins dans la politique intérieure.

Mais tout en reconnaissant que l'interpellation, étant l'acte principal par lequel les minorités affirment leurs droits, doit être entourée des garanties les plus fortes, tout en repoussant les systèmes qui tendent à subordonner l'exercice de l'interpellation à l'assentiment d'un certain nombre de bureaux de la Chambre ou du Sénat, ou à le faire dépendre de la signature d'un certain nombre de membres, il serait peut-être possible d'aller plus loin qu'on ne l'a fait et de réaliser des réformes plus importantes que celles qui ont été accomplies jusqu'à ce jour.

La première de ces réformes consisterait dans une réglementation plus étroite de la transformation des questions ou interpellations. Nous en avons déjà parlé, il est inutile d'y revenir.

La seconde aurait pour but de limiter, non pas comme cela existe dans certains pays, le nombre des orateurs qui pourront prendre la parole dans la discussion des interpellations, ce qui constituerait à nos yeux une véritable atteinte au caractère général du droit d'interpellation, mais le temps qui sera consacré à chacune d'elles.

La troisième pourrait être de faire du renvoi aux bureaux la procédure normale des ordres du jour motivés, comme le demandait M. Lebon il y a déjà

plusieurs années (1). De cette façon on permettrait aux députés d'émettre un vote réfléchi sur la portée duquel ils ne pourraient pas se méprendre, et qui serait non pas une manifestation superficielle et accidentelle de leur part mais l'expression d'une volonté persistante.

Mais il est une réforme plus importante encore à réaliser : c'est la suppression des *additions aux ordres du jour*. Depuis quelques années il s'est introduit dans nos assemblées politiques une pratique pernicieuse qui a pour effet de créer la confusion dans le débat et d'y jeter des éléments de trouble, nous voulons parler des additions aux ordres du jour. Ces additions qui ne sont pas autorisées par le règlement mais qui sont entrées dans les mœurs parlementaires, bien qu'elles aient été condamnées par les divers présidents qui se sont succédé à la Chambre (2) ont le plus souvent pour résultat de contre-

(1) Lebon, *La réforme parlementaire* (*Revue politique et parlementaire*, II, 1894, p. 241).

(2) C'est ce qu'exprimait en termes éloquents M. Deschanel en prenant possession du fauteuil présidentiel, le 9 janvier 1901 : « L'habitude qui s'est introduite peu à peu de proposer des additions aux ordres du jour motivés, cette pratique sur laquelle mes éminents prédécesseurs et moi avons fait maintes fois d'expresses réserves, n'est-elle pas contraire à la logique et à la sincérité des votes, puisqu'un député peut ainsi altérer profondément ou même annuler par un texte imprévu la pensée des auteurs de l'ordre du jour primitif. » *Journal officiel*, 10 janvier 1901, Débats parlementaires, Chambre des députés, p. 9.

dire en tout ou en partie le sens de l'ordre du jour principal, et comme le dit très bien M. Esmein, « d'intercaler une pensée hétérogène, rapprochant parfois ainsi les extrêmes et réunissant les contraires » (1). Elles paraissent trouver leur origine dans cette idée, qu'il faut appliquer, au point de vue de la procédure, aux ordres du jour motivés, les mêmes règles qu'aux autres résolutions des Chambres ; mais il y a là une véritable confusion puisqu'en votant un ordre du jour motivé la Chambre des députés exerce simplement sur le ministère le contrôle qui lui est réservé dans le gouvernement parlementaire, et non pas un droit de même nature que celui qui lui appartient lorsqu'elle vote une résolution de loi ou un règlement. Les inconvénients des additions aux ordres du jour ont été si évidents que la Chambre des députés a fini par admettre la possibilité pour les auteurs d'un ordre du jour d'y ajouter la formule « repoussant toute addition, » mais il semble que ce soit là une mesure insuffisante et que la meilleure solution serait la condamnation formelle d'une pratique qui ne s'appuie pas sur le règlement et dont le résultat le plus certain est d'augmenter l'instabilité ministérielle sans donner à la Chambre des garanties de contrôle plus grandes.

(1) Esmein, *Notes de jurisprudence parlementaire* (*Revue politique et parlementaire*, 10 mars 1904, t. XXVII, p. 502 et suiv.).

Il serait néanmoins imprudent de se faire des illusions. Les réformes qui ont été proposées et dont nous avons indiqué les principales, toutes inspirées par le désir d'éviter à nos Assemblées politiques un gaspillage de temps préjudiciable aux intérêts publics, sont condamnées à demeurer vaines tant que les mœurs politiques ne seront pas réformées. Il est à souhaiter que les représentants prennent l'habitude, en déposant des interpellations sérieuses et sincères, de se servir de ce merveilleux instrument, non comme d'un moyen de tracasserie à l'égard du gouvernement, mais comme d'un moyen de contrôle.

Vu :

Le Doyen,
CH. LYON-CAEN.

Vu :

Le Président de la Thèse,
CHAVEGRIN.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

BIBLIOGRAPHIE

- ANSON. — Loi et pratiques constitutionnelles de l'Angleterre (tr. fr.).
- ARZENS (Jules). — L'échec du gouvernement parlementaire et la réforme de notre régime constitutionnel.
- BARD ET ROBIQUET. — La Constitution française de 1875 étudiée dans ses rapports avec les Constitutions étrangères, Paris, 1876.
- BAGEHOT. — La Constitution anglaise (tr. fr.).
- BARTHELÉMY. — Introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X, Paris, 1904.
- BEAU. — Le droit d'interpellation, Th. Doct., Lyon, 1897.
- BLAKSTONE. — Commentaires sur les lois de l'Angleterre.
- BLOCH. — Le régime parlementaire en France sous la troisième République, Th. Doct., Paris, 1905.
- BONNEFON. — Le régime parlementaire en France sous la Restauration, Th. Doct., Paris, 1905.
- BOSQ (Paul). — Le guignol parlementaire.
- CHATEAUBRIAND. — La monarchie selon la Charte.
- CUCHEVAL-CLARIGNY. — Des institutions républicaines et des garanties de la liberté.
- DELPECH et MOREAU. — Règlements des Assemblées législatives.
- DEMOMBYNES. — Les Constitutions européennes, 2 volumes, Paris, 1883.
- DICKINSON. — Le développement du Parlement pendant le XIX^e siècle, trad. Deslandres, Paris, 1906.
- DUGUIT. — Le Sénat et la responsabilité politique du ministère, *Revue de droit public et de science politique*, 1896, II.
- L'Etat, les gouvernants et les agents.

DUGUIT. — Droit constitutionnel.

— Le fonctionnement du régime parlementaire en France.
Revue politique et parlementaire, 1900.

DUPRIEZ. — Les Ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique, 2 vol., Paris, 1892.

ERSKINE MAY. — Traité sur le droit parlementaire, les privilèges, les débats et les usages du Parlement, 11^e éd., 1906.

ESMEIN. — Eléments de droit constitutionnel français et comparé, 4^e éd., 1907.

— Notes de jurisprudence parlementaire : « Les additions aux ordres du jour motivés », *Revue politique et parlementaire*, 1901.

FRANQUEVILLE (de). — Le gouvernement et le parlement britanniques, t. III, La procédure parlementaire.

FUZIER-HERMAN. — La Séparation des pouvoirs, Paris, 1880.

GLASSON. — Histoire du droit et des institutions politiques de l'Angleterre, t. VI, p. 63.

GUILLEMET. — La procédure parlementaire et les codifications, Th., Paris, 1903.

HANSARD, Debates.

HERVIEU. — Les Ministres, leur rôle et leurs attributions dans les divers Etats organisés.

LAVELEYE (de). — Le gouvernement dans la démocratie.

LEBON (André). — La réforme parlementaire, *Revue politique et parlementaire*, 1894, 2^e vol., p. 240.

LEFÈVRE. — Etude sur les lois constitutionnelles de 1875.

LOLME (de). — La constitution d'Angleterre.

MACAULAY. — History of England.

MASSON (Henri). — De l'obstruction parlementaire, Th. Doct., Toulouse, 1902.

MATTER. — La dissolution des assemblées parlementaires.

MAUREL DUPEYRÉ. — Des usages tenant lieu de règlement au parlement anglais, Paris, 1870.

MICELI. — Etude sur le régime parlementaire, *Revue du droit public*, 1895.

Mirror of Parliament.

MONTESQUIEU. — Esprit des lois.

- MOREAU. — Pour le régime parlementaire, Paris, 1903.
- PALGRAVE. — La Chambre des communes (traduit par M. de Foville), Paris, 1878.
- PIERRE. — Traité de droit politique électoral et parlementaire, 1902. Supplément, 1906.
- PRÉVOST-PARADOL. — La France nouvelle, liv. II.
- RIPERT (Henry). — La présidence des assemblées politiques (préface de M. Deschanel), Paris, 1908.
- ROSSI. — Cours de droit constitutionnel, Paris, 1877, vol. IV.
- SPULLER. — Histoire parlementaire de la seconde République.
— Quatorze mois de législature, *Revue politique et parlementaire*, III, 1895, p. 3.
- Stabilité gouvernementale (la) et le droit d'interpellation. —
Lettre d'un rural à un parisien, 22 mai 1895, par L. R. A.,
meunier de la vallée de Malagousse.
- STUBBS. — Histoire constitutionnelle de l'Angleterre.
- SUMNER-MAINE. — Essai sur le gouvernement populaire, Paris, 1887.
- THUILLIER. — Le fonctionnement du régime parlementaire en France et en Angleterre, Th. Doct., Lyon, 1899.
- TODD. — Le gouvernement parlementaire en Angleterre (tr. fr.), t. II.
- VACHEROT. — La République constitutionnelle et parlementaire, *Revue des Deux-Mondes*, 15 novembre 1879.
- VALBERT. — Les nouvelles pratiques parlementaires, *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} janvier 1880.
- VITROLLES. — Mémoires et relations politiques, t. II.
- WELLS. — Responsabilité politique des ministres devant les Sénats et les Chambres Hautes.
- ZÉVORT. — Histoire de la troisième République.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
CHAPITRE PREMIER. — <i>Moyens de contrôle du Législatif sur l'Exécutif.</i>	9
CHAPITRE II. — <i>Historique de la Question et de l'Interpellation</i>	13
<i>Section I. — L'Angleterre.</i>	15
§ 1. — Historique du régime parlementaire.	15
§ 2. — La question.	21
<i>Section II. — La France.</i>	25
§ 1. — La Question et l'Interpellation.	25
a) Constitution de 1791.	26
b) Constitution de 1793.	29
c) Constitution de l'an III.	31
d) Constitution de l'an VIII.	32
e) Acte additionnel de 1815.	33
f) Restauration.	36
g) Gouvernement de Juillet	45
h) Constitution de 1848.	52
i) Second Empire.	57
j) Troisième République	84
CHAPITRE III. — <i>Objet de la Question et de l'Interpellation.</i>	89
<i>Section I. — L'Angleterre</i>	89
§ 1. — La question	89
a) Objet.	89
b) A qui la question peut être posée	99
c) Qui peut poser les questions.	102

d) Questions irrégulières.	104
e) Réponses aux questions	105
§ 2. — Motion d'ajournement	109
<i>Section II. — France.</i>	112
§ 1. — La Question	112
a) Objet.	114
b) A qui la question peut être posée	116
c) Qui peut poser la question	122
d) Réponses aux questions et répliques	123
e) Questions posées à l'occasion de la discussion du budget	128
§ 2. — L'Interpellation	130
a) Existence du droit d'interpellation	133
b) Objet du droit d'interpellation	137
c) Qui peut être interpellé	155
d) Qui peut interpellier	159
 <i>CHAPITRE IV. — Procédure de la Question et de l'Inter-</i> <i>pellation</i>	165
<i>Section I. — Angleterre.</i>	174
§ 1. — Question	174
§ 2. — Motion d'ajournement	180
<i>Section II. — France.</i>	183
§ 1. — Question	183
a) Développement de la question.	185
b) Réponse du Ministre.	186
c) Réplique.	186
§ 2. — Interpellation	188
a) Dépôt de la demande d'interpellation.	189
b) Fixation du jour de l'interpellation.	192
c) Discussion de l'interpellation.	205
d) Fin de l'interpellation.	209
e) Moyens employés pour combattre les abus du droit d'interpellation.	224
 <i>CHAPITRE V. — Résultats de la Question et de l'Interpella-</i> <i>tion.</i>	232

<i>Section I. — Angleterre.</i>	233
§ 1. — Questions	232
§ 2. — Motion d'ajournement	233
<i>Section II. — France</i>	233
§ 1. — Question.	233
§ 2. — Interpellation	235
CONCLUSION.	246
BIBLIOGRAPHIE	254

